



Office of the Procurement  
Ombudsman

Bureau de l'ombudsman  
de l'approvisionnement

CA1  
CPO  
- A56

# 2012-2013

## ANNUAL REPORT

### OFFICE OF THE PROCUREMENT OMBUDSMAN



Promoting Fairness,  
Openness and  
Transparency in  
Federal Procurement



3 1761 11638350 6

Canada

Office of the Procurement Ombudsman  
Constitution Square  
340 Albert Street  
11th Floor, Suite 1150  
Ottawa, Ontario  
K1R 7Y6

Toll Free: 1-866-734-5169  
Fax: 1-613-947-9800

Catalog Number: P110 - 2013  
1924-1526

This publication is also available in electronic format:  
[www.opo-boa.gc.ca](http://www.opo-boa.gc.ca)

# The Minister of Public Works and Government Services



Dear Minister:


Pursuant to section 22.3(1) of the *Department of Public Works and Government Services Act*, it is an honour and a pleasure to submit the Procurement Ombudsman Annual Report for the 2012–2013 fiscal year.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Frank Brunetta".

Frank Brunetta  
Procurement Ombudsman  
Ottawa, July 2013





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116383506>

# TABLE OF CONTENTS

2	MESSAGE FROM THE PROCUREMENT OMBUDSMAN
6	WE ARE HERE TO HELP
10	PROFILE OF CONTACTS
14	EDUCATE
16	Coast to Coast Conversations
17	Beyond our Borders
20	FACILITATE
22	Helping to Resolve Contractual Disputes
24	INVESTIGATE
25	Reviewing Supplier Complaints
26	Investigation Summary
27	Reviewing Government Procurement Practices
29	Procurement Practice Review Summaries
30	SPECIAL INITIATIVES
31	Formative Evaluation
31	Communications Assessment
32	APPENDIX A
33	Statement of Operations

# MESSAGE FROM THE PROCUREMENT OMBUDSMAN

## MESSAGE FROM THE PROCUREMENT OMBUDSMAN



It is a pleasure to submit the Office of the Procurement Ombudsman (OPO) annual report. This report represents a summary of the activities undertaken by my office during the 2012-2013 fiscal year.

As with any new government entity

established to provide services to a segment of the Canadian population, my challenge continues to be to inform the business community that OPO exists. With this challenge in mind, my office undertook extensive outreach activities this past year. We met with Canadian businesses from across the country through chambers of commerce, boards of trade and supplier associations. It has been striking to attend these meetings and to learn that the majority of business representatives in attendance do not know about OPO and our services. The irony is that once my mandate is explained to them, quite a number have procurement issues to share. In most cases, explaining how things work in federal procurement appears to address the issue. In other cases, issues are raised which suggest something is amiss. Of the many conversations I have had with suppliers over the last year, three such issues have repeatedly been raised.

Like all businesses, the suppliers with whom I have spoken have had their mix of successes and disappointments in obtaining contracts to supply the federal government with goods and services. When a supplier has failed to win a contract, there is an understanding that it is the nature of business

that there is sometimes a more experienced, qualified or lower priced competitor. As one business owner expressed to me "you win some, you lose some, that's the way things go ... but I don't want to be marginalized." This view of being marginalized was echoed by a number of suppliers, who described situations where their bids were rejected by departments over what they viewed as insignificant administrative shortcomings. A typical example was from a potential supplier responding to a contract opportunity which required the curriculum vitae (CVs) and diplomas of staff being proposed for the work. As part of the mandatory criteria, the department requested that bids include one original and four copies of these documents. The supplier provided the original CVs and diplomas for the staff to be assigned to the work but, through an administrative oversight, did not include the four copies. The department deemed the supplier's bid non-compliant and rejected it. Most business people I have spoken with appear to appreciate the complexity of bid evaluation; on one hand, a rule is a rule and they can see it quickly becoming a slippery slope if departments begin assessing degrees of non-compliance or the relative significance or insignificance of bid irregularities. On the other hand, they are quick to voice concern over what is, more often than not, the considerable amount of time and cost associated with preparing detailed, often very technical, multi-page bids, only to be disqualified for reasons that are not germane to the firm's ability, competence or competitiveness to deliver the required good or service. I am hearing growing support for a more reasoned and balanced government-wide approach to replace the current binary "all or nothing" treatment of bid evaluation.

There were also suppliers who approached me or contacted my office to express their dismay over a recent unsuccessful bid. As I mentioned earlier, the vast majority were realistic, understanding that "you win some, you lose some." The result



of the competitive process was not the source of their aggravation. What these suppliers found difficult to accept was that some departments refuse to explain where and why their proposals fell short. Unsuccessful suppliers often receive the minimum information required by policy from some departments, namely a regret letter informing them of the name of the successful firm and the contract value. When suppliers call asking for the opportunity to understand the shortcomings of their bid so as to avoid repeating them in the future, they are informed that the department considers the regret letter their debriefing. Many suppliers (who have invested time and money in preparing their bid) consider being given the opportunity to understand the shortcomings of their bid not only a good business practice, but the right thing to do. A businesswoman expressed the issue to me in a way that caused me to pause. She asked: "would you accept a failing grade in your son's or daughter's report card without wanting to know from the teacher what areas your kid needs to work on?" It is evident that not enough departments are doing what suppliers consider to be the right thing.

It is common to hear from business representatives about their attempts and associated challenges in bidding and winning their first federal government contract. One particularly thorny challenge to a number of companies is the process to obtain security clearances. There were various concerns expressed with the process; I'll start with one that a supplier termed a "circular labyrinth." This concern was probably best described by a business owner who spoke to me following a presentation I made to an Alberta chamber of commerce. The gentleman expressed a longstanding desire to supply to the federal government but encountered an unexpected and exasperating hurdle. He took the time to explain that he was unable to bid on

federal solicitations because his firm did not have the necessary security clearance, yet he could not find a department willing to sponsor his firm for a security clearance. He went on to explain that this situation was restricting new firms, like his, from providing goods and services to the federal government and, by extension, limiting the pool of firms supplying the federal government to those already doing business with departments. Some suppliers were vocal regarding what they consider to be the incomprehensibility of being allowed to bid on work for some departments because those departments accepted their firm's security clearance yet not being able to bid on work for other departments because those departments did not recognize the identical security clearance.

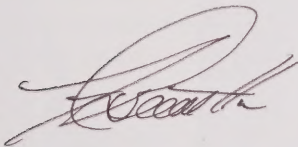
In terms of work done to enhance the Office's performance, as I mentioned at the beginning of my message, my informal surveys of business people attending chamber and board meetings continue to indicate a low level of awareness of OPO and the services we provide. An assessment of our outreach strategy was completed to assure myself that it is effective and includes all possible avenues to maximize awareness of the Office's services. While the assessment confirms we are doing a lot of the right things, it has also provided approaches and ideas to increase awareness among the business community. I have started to implement many of those ideas. For example, the assessment showed that the OPO website was the primary means for learning about our services and contacting the Office. Accordingly, the website was re-designed from the perspective of our clients, making it more user-friendly and focused on the issues that would lead the business community to visit the site. I will continue to exploit various other outreach opportunities to ensure that as many businesses as possible can benefit from my office's services.



Finally, in last year's report I mentioned that I had commissioned an independent evaluation of the Office's overall effectiveness. I asked that the evaluation draw heavily on the views of the supplier community—both suppliers who had used our services and those who had not—and of officials from major procuring departments. The evaluation concludes that there is an ongoing strong need for the services we provide and suggests we investigate two particular issues raised by the supplier community:

- whether departments should be able to decline participation in my office's voluntary alternative dispute resolution service once it has been requested by a supplier; and,
- whether there are ways of addressing supplier complaints that do not fall within the existing mandate.

We will pursue these issues in ongoing efforts to advance OPO's ability to help any supplier who contacts us experiencing procurement difficulties with the federal government. We will also continue to refine our operations so as to be well positioned to identify opportunities to promote fairness, openness and transparency in federal procurement.



**Frank Brunetta**  
Procurement Ombudsman



WE ARE  
HERE  
TO HELP

## WE ARE HERE TO HELP

This report represents a milestone of sorts; it marks the fifth anniversary of the creation of the Office of the Procurement Ombudsman. When the Office opened its doors in 2008, it quickly became apparent that if the Office was to have a positive impact in the world of federal procurement, it could not sit idle and wait for the phone to ring. Members of our staff needed to get out and work with the many players who navigate federal procurement and who have a vested interest in a procurement system that is effective, fair, open and transparent. These include our clients—Canadian businesses that each year supply the federal government with billions of dollars of goods and services—as well as stakeholders, including business associations, chambers of commerce, boards of trade, federal procurement specialists and program managers, and parliamentarians. Since our creation, we have been actively seeking out and listening to members of these communities, sharing information, addressing procurement issues, asking questions and, when necessary, being a voice for their concerns; all the while being very careful to help in such a way as to neither be, nor be perceived to be, a lobbyist for suppliers or an apologist for government departments and agencies. Our primary focus has been, and continues to be, to help in an impartial and unbiased way.

"What I particularly liked in this process was your impartial, relationship-building focus. You kept a calm, measured approach and provided me with solid information about the procurement process, which I really needed to have. You accomplished this in a fair-minded way and that builds trust in the process."

— Supplier

"We are here to help" has grown to be more than a motto. It has become integrated into our business

practices and embedded in our daily interactions with clients and stakeholders. It is also the basis for our service-first business model. Simply put, the model means that every phone call, fax and e-mail we receive is answered by a knowledgeable person who is trained to provide prompt, personalized assistance and who remains the point of contact until whatever issue is raised with us has been dealt with. We may not always be the right organization to contact, but we will do our utmost to point anyone who contacts us in the right direction and provide assistance.

Understandably, any business model is only as effective as the team behind it. With decades of experience in government procurement, investigations, alternative dispute resolution, audit, research, and client service, we are a team driven to ensure that every issue and concern brought to our attention is addressed so that we can play our part in promoting fairness, openness and transparency in federal procurement.

### Our Mission

To promote fairness, openness and transparency in federal procurement.

### Our Mandate

In April 2006, the Government introduced the *Federal Accountability Act* (2006) and its associated action plan, which included the appointment of a Procurement Ombudsman. The position of Procurement Ombudsman was created through an amendment to the *Department of Public Works and Government Services Act* (1996). The *Procurement Ombudsman Regulations*, which were passed in May 2008, provide the authorities for the Procurement Ombudsman to exercise his mandate regarding contracting between Canadian businesses and the federal government as follows:



- Review complaints with respect to the award of a contract for the acquisition of goods below \$25,000 and services below \$100,000;
- Review complaints with respect to the administration of a contract, regardless of dollar value;
- Review the practices of departments for acquiring goods and services to assess their fairness, openness and transparency and make recommendations to improve those practices; and
- Ensure that an alternative dispute resolution process is provided, if requested and agreed to by both parties to a federal contract.

While conducting our reviews of complaints, or the practices of departments, we look for:

- consistency with relevant cabinet policies and procedures
- consistency with departmental policies and procedures
- consistency with the *Financial Administration Act* and affiliated regulations
- fairness, openness and transparency

To remedy any shortcomings, we may recommend:

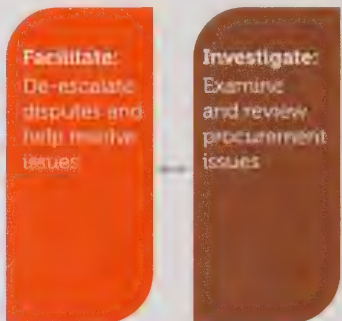
- ways to improve departmental practices
- our services for alternate dispute resolution
- compensation for suppliers
- ways to improve the fairness, openness and transparency of procurement practices

## Educate, Facilitate and Investigate

To achieve our mission of promoting fairness, openness and transparency in federal procurement, our strategic objectives focus on three areas:

- Raising awareness of procurement issues and exchanging information through **education**;
- De-escalating potential disputes and helping resolve issues whenever possible through **facilitation**; and
- Examining procurement issues through review and **investigation**.

**Educate:**  
Raise awareness of procurement issues and exchange information

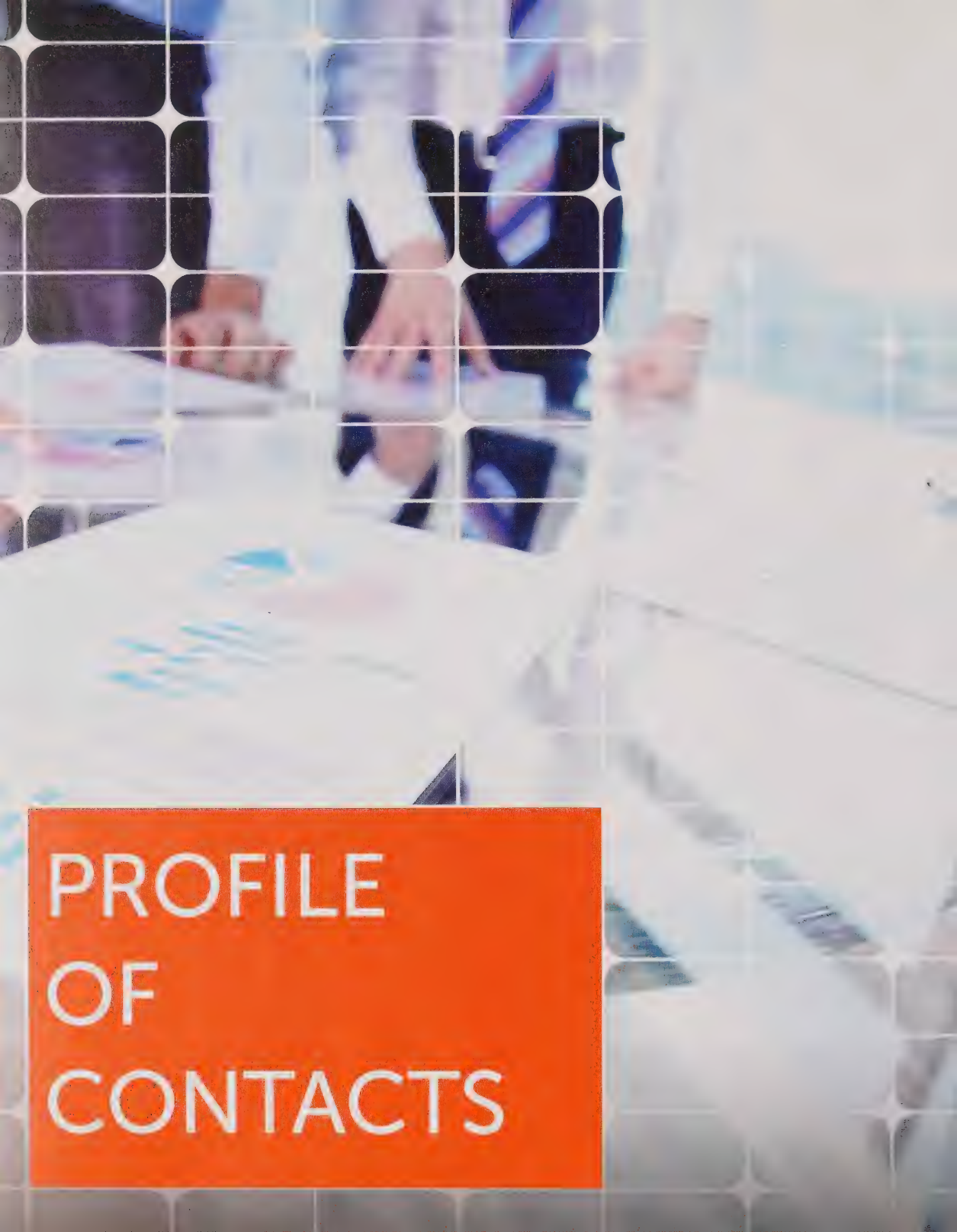


These pillars guide the Office's interactions and are the basis of how we deal with issues brought to our attention by suppliers, federal departments and agencies, and others interested in federal procurement.

"I want to thank you and any others in your [office] that got this situation addressed for us. I'm sure that without your involvement we would still be chasing payment."

— Supplier





# PROFILE OF CONTACTS



# PROFILE OF CONTACTS

DIAGRAM 1



As illustrated in Diagram 1, the Office of the Procurement Ombudsman (OPO) processed 369 telephone, e-mail, fax and in-person contacts this past year. This represents an 11% increase in the number of contacts from the previous year. Our objective in dealing with these contacts is to provide factual and timely information in a neutral and impartial manner.

Of the 369 contacts, 136 (37%) were general and non-procurement-related in nature. They consisted of inquiries from members of the general public attempting to reach a government department or experiencing difficulty with a government program and not knowing where to turn (e.g. questions

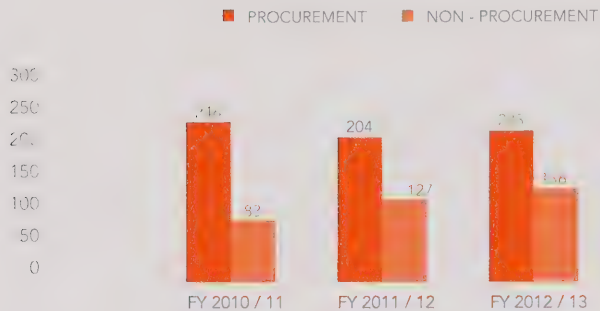
regarding travel or health insurance, immigration, banking). Regardless of the issue, OPO staff worked diligently in playing the role of pathfinder and in providing support and information.

The remaining 233 contacts (63%) were procurement-related, ranging from general inquiries (e.g. how to do business with the federal government, where to find information on a specific topic) to inquiries from stakeholders pursuing a specific federal procurement (e.g. asking about the details of a solicitation or the rules governing a particular procurement process).



## DIAGRAM 2

### PROCUREMENT VS NON - PROCUREMENT 3 YEAR COMPARATIVE



While Diagram 2 illustrates that the Office has experienced an increase in the volume of procurement-related contacts from 2011-2012, the ratio of procurement-related contacts to non-procurement-related contacts has remained relatively stable. Procurement-related contacts represented 62% of the total number of contacts in 2011-2012 and 63% in 2012- 2013.

The three strategic pillars — Educate, Facilitate and Investigate — provide the structure for the remainder of the report beginning with the Educate pillar.







EDUCATE

## EDUCATE

One of the Office's primary objectives is to raise awareness and exchange information with procurement stakeholders who contact us. This is the basis for our Educate pillar.

In keeping with the Standards of Practice of the International Ombudsman Association which states "... [t]he Ombudsman functions on an informal basis...engaging in informal third-party intervention," our approach is to, first and foremost, provide information in a prompt and personalized manner.

Accordingly, of the 233 procurement-related contacts, 121 (52%) were cases where providing procurement-related information or responding to procurement-related questions was sufficient.

The remaining 112 (48%) involved cases of suppliers raising, or wanting to discuss, procurement issues. Experience has demonstrated that when dealing with these suppliers, few are contacting us with the specific intent of filing a complaint. Most are exasperated and simply want information or an explanation from an impartial, neutral third party.

total contacts: 369

procurement-related  
contacts: 233

related c

ISSUES: 112

contract award: 86  
contract admin: 26

GENERAL  
INQUIRIES: 121

info requests: 55  
interview /  
corporate: 52  
OPO mandate: 14

Diagram 3 illustrates that the number of these types of contacts has remained stable for the past three years

The breakdown of the 112 issues has also remained relatively stable with 86 issues (77%) related to contract award and 26 issues (23%) related to contract administration.

### DIAGRAM 3

#### PROCUREMENT ISSUES RECEIVED 3 YEAR COMPARATIVE

■ TOTAL PROCUREMENT ISSUES RECEIVED



DIAGRAM 4

TOP PROCUREMENT - RELATED ISSUES	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Evaluation and Selection Plan (e.g. restrictive criteria or biased rating method)	29	32	28
Evaluation of Bids (e.g. unfair evaluation process)	33	22	28
Procurement Strategy (e.g. non-competitive)	19	27	26
Statement of Work or Specification (e.g. unclear or biased)	13	24	13
Contract Execution (e.g. altering the contract)	16	14	13
Payment (e.g. late payments)	10	6 (not in top 6)	13

\* The number of "top-procurement-related issues" for 2012-2013 totals 121, which differs from the 112 issues-related contacts. This discrepancy is due to the fact that multiple procurement issues are often identified through a single contact.

Diagram 4 illustrates the most common issues brought forward by suppliers. This list is consistent with the previous year, with five of the six issues remaining the same. The one exception is an increase in the number of suppliers complaining of delays in receiving payment from departments, resulting in the return of "Payment" among the top issues.

## Coast to Coast Conversations

The other component of the Educate pillar relates to the Office's outreach activities. Consistent with our goal of implementing a more robust outreach program geared to engaging a broader spectrum of our clients and stakeholders, we participated in twice as many events as in the previous year. As federal procurement is not limited to the National Capital Region, neither are our services or outreach activities. Sharing and gathering information by attending stakeholder events across the country is a fundamental part of the Office's outreach approach. Among these events were meetings with chambers of commerce and boards of trade from Moncton to Vancouver, with Members of Parliament and their staff, and with federal procurement specialists and program managers, as well as participation in major conferences,

including the Canadian Public Procurement Council (CPPC) National Forum and the Canadian Institute for Procurement and Materiel Management (CIPMM) National Workshop. These events and meetings were geared to inform Canadian businesses, business associations, chambers of commerce, boards of trade, parliamentarians, and federal procurement specialists and program managers of the Office's services as well as to solicit feedback on the procurement system and procurement issues.

### THINGS TO MAKE YOU SCRATCH YOUR HEAD...

How exactly does a company drive heavy equipment?

In response to a contract opportunity which included a requirement for a certification to drive heavy equipment, the supplier's bid was deemed non-responsive because the certification they provided was in an individual's name and not the company's name.

These meetings and events have not only allowed for the exchange of information, but have assisted us in building relationships and enhanced our understanding of stakeholder issues and concerns. Some highlights of the type of issues raised with us include:



## Suppliers

- Concerned about bids being deemed non-compliant for what they viewed as insignificant administrative shortcomings.
- Frustrated by departments that were unwilling to participate in a debriefing meeting to discuss the shortcomings of the supplier's unsuccessful bid after the award of a contract.
- Spoke of situations in which they cannot bid on a federal contract without the necessary security clearance yet cannot be sponsored by a department because they do not have a federal contract or a reasonable prospect of winning a contract.
- Suggested they were challenged by the complexity, lack of timeliness, and absence of standardization of the federal procurement system as well as the lack of communication. Many did not know who to speak to or where to find information.
- Have a perception that contracts had been awarded to non-responsive bidders or bidders who had overstated or fabricated qualifications in their bids. Some questioned whether there were consequences to providing false information as it did not appear that information such as qualifications was adequately verified by departments.

## Federal Officials

- Concerned that procurement training was not targeting those other than procurement specialists, such as program managers and others who are also involved in the procurement process.
- Advocated for the integration of procurement, including requirements and

timelines, into departmental and business planning cycles to prevent delays and minimize risks.

- Suggested there is a lack of awareness of the complexity of procurement and the many policy and procedural requirements, which take time to meet when putting a contract in place. Examples were given of program representatives arriving at the contracting unit at the "last minute" and expecting procurement specialists to "just put a contract in place."

We also heard from departments about some good practices they are implementing to address some of these issues. Examples include:

- procurement training for program managers and senior officials (lunch hour course, one-on-one or online self-learning tools);
- the development of internal service standards for procurement groups;
- the development of standardized statements of work and bid evaluation criteria for common purchases; and
- the identification of typical timelines for different types of procurement.

## Beyond our Borders

The concept of a Procurement Ombudsman appears to be attracting international interest as is evidenced by invitations for the Ombudsman to present to foreign governments:

- We hosted two Chinese government delegations interested in learning about OPO's mandate, services and role in federal procurement.
- The Ombudsman accepted an invitation from Ambassador Allan Culham,

Permanent Representative of Canada to the Organization of American States (OAS) in Washington, DC, to speak to OAS representatives at a seminar on effective public management, including best practices in procurement.

- The Ombudsman accepted an invitation from the Institute for Competition and Procurement Studies at Bangor University, Wales, United Kingdom, to speak at an annual "Procurement Week" event hosted by the Institute. The event was attended by delegates from countries across the European Union working in procurement. The Institute subsequently offered the Procurement Ombudsman an executive fellowship with its Academy of Procurement Professionals.

Each of these events provided an opportunity to network with foreign procurement specialists, learn about international procurement trends and innovation, and share information on Canada's approach to federal procurement, including OPO's role in promoting fairness, openness and transparency.





FACILITATE



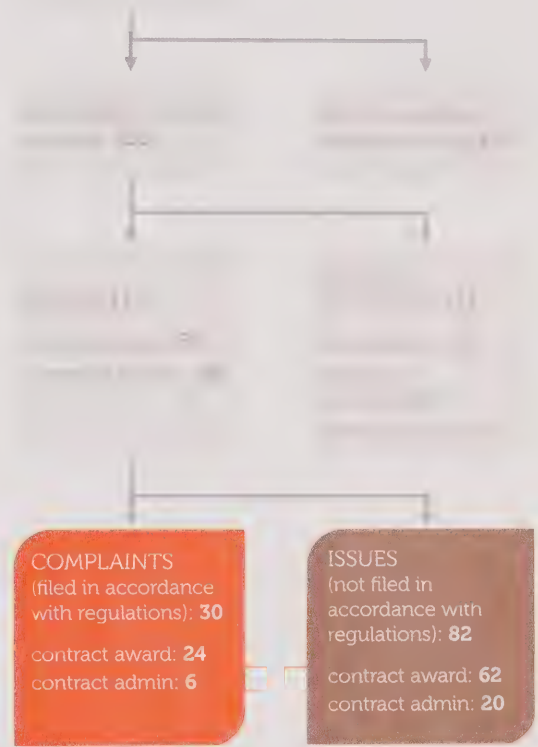
## FACILITATE

While in many cases we are able to deal with issues by providing information and answering questions, there were cases where this was not sufficient. In these instances, we strive to find ways to address the issues as quickly and simply as possible. Often this involves facilitating dialogue between the supplier and the department or agency. As an ombudsman office, our impartial and independent status allows us to help the parties discuss concerns in an honest and straightforward manner while clarifying issues and exploring divergent perspectives.

OPO's approach in handling procurement-related issues is prescribed by the *Procurement Ombudsman Regulations*, which provide the parameters for the Office's activities. To be reviewed by the Office, complaints must be filed in accordance with the criteria established in the Regulations. Of the 112 issues brought to our attention, 30 (27%) complaints were filed in accordance with the Regulations; 24 of these 30 complaints pertained to the award of contracts while the remaining 6 pertained to the administration of contracts. In the case of complaints regarding either the award or administration of contracts, the Procurement Ombudsman has 10 working days after the complaint is considered filed to determine whether to review (i.e. investigate) the complaint. These 10 working days are used by OPO to continue to facilitate a resolution to the issues raised in the complaint.

The remaining 82 (73%) were not filed in accordance with the *Regulations*. These issues were either addressed by facilitating dialogue between the supplier and department or represent cases where suppliers raised an issue with us but did not want to escalate it further.

total contacts 369



Examples of our ability to help resolve issues through our facilitation role include:

### Travel Miles not accepted?

Suppliers were invited to bid on a contract opportunity, which required the costs of travel be included in the bid. However, suppliers were not all located in the same geographic area, thereby

"We appreciate all your timely support and efforts to bringing this to resolution."

— Supplier

creating an unlevel playing field in the cost of potential travel. A supplier raised this issue with OPO, questioning the fairness of this requirement.

Following our intervention, the contracting department removed the requirement of having to include travel costs in the financial proposal.

### **Congratulations... sorry not you.**

A contract was issued to a supplier and the next day the same supplier was told it was a mistake. When the supplier questioned what happened, the department's explanations raised more questions for the supplier, who then contacted OPO requesting assistance. After our intervention, the department asked us to organize a debriefing meeting between the two parties. As a result of this meeting, the situation was resolved.

### **Are you seeing double?**

A contract opportunity stated suppliers could not submit more than one bid (i.e. independently and then again as part of a joint bid). Without his consent, a supplier's company was listed as a sub-consultant in another supplier's bid. As a result, the supplier's own bid was deemed non-responsive. The supplier felt the strict interpretation of the clause was unfair. With our intervention, the department realized what the issue was, reversed its decision and evaluated the supplier's bid.

### **Deserving of a closer look....**

The Office was contacted by a supplier who raised concerns about the government's approach to procuring a particular good. This supplier was concerned about the potential negative implications on their business. Upon consideration, it was determined the nature of the supplier's concerns were not within OPO's mandate to review.

However, the Office undertook research and analysis on the concerns raised, consulting both publicly available information and internal-to-government documents. The Office advised the supplier of the analysis and offered options for the supplier to consider if they wished to pursue the concerns. In addition, the Office contacted relevant federal departments to bring the supplier's concerns to the attention of senior decision-makers in the federal public service.

"From our perspective we were able to discuss issues as adults that needed to be reviewed. To us it was a worthwhile experience. I would like to take this opportunity to thank all individuals who were involved in this process."

— **Supplier**

## **Helping to Resolve Contractual Disputes**

We are occasionally approached because a disagreement has arisen over the interpretation of an existing contract between a supplier and a department. The disagreement typically revolves around vague or ambiguous clauses in the contract's terms and conditions. In such cases, either party to the contract can request our Alternative Dispute Resolution (ADR) services. This service helps disputing parties avoid legal action by allowing them to discuss disagreements in a non-confrontational manner. Our ultimate goal in providing this service is to help the parties resolve the disagreement while restoring their business relationships and maintaining the original intent of the contract (whereby the department or agency receives the purchased good or service and the supplier is appropriately remunerated.) Our no-fee service has proven to:

- allow parties to avoid lengthy and costly litigation;

- allow for creative, compromise-based solutions;
- allow parties to have greater control over outcomes; and
- provide the opportunity to reach a legally binding settlement.

As illustrated in Diagram 5, this past year we received four requests for ADR. An additional fifth case, initiated in 2011-2012, was also completed.

DIAGRAM 5

TOTAL ADR FILES 2012-2013	OUTSIDE OPO JURISDICTION	DEPARTMENT DECLINED TO PARTICIPATE	REQUEST WITHDRAWN	ADR CONDUCTED + SETTLEMENT REACHED
4	2	1	1	1*

\*ADR case initiated in 2011- 2012 but completed in 2012- 2013

Of the four requests for Alternative Dispute Resolution services:

- two could not be accommodated as they fell outside of the Ombudsman's jurisdiction (in both of these cases the issue was brought to the attention of the Deputy Head of the organization);
- one supplier request was declined by the department; and
- one supplier request was withdrawn.

The ADR service, launched in 2011-2012, resulted in a settlement being reached. The following is a summary of that case:

The Office received a request from a supplier with concerns regarding a disagreement with a department over the process used to obtain the services of a driver through the Temporary Help Services contracting vehicle. The individual (i.e.

#### THINGS TO MAKE YOU SCRATCH YOUR HEAD...

Expiry date: it's not only milk that goes bad!

Due to an extended evaluation phase, the department sent e-mails to bidding suppliers requesting an extension to the validity period of their bids. The department did not receive a response from one of these suppliers. Looking for a status regarding the solicitation process, this supplier contacted the department, which informed the supplier that due to not having received a confirmation to extend the validity period, the supplier's bid had expired and would no longer be considered. However, responses were not mandatory and the consequences of not responding were not stated by the department.

the driver) was subsequently hired on a permanent basis by the department and the supplier felt entitled to compensation in the form of a finder's fee as per the terms and conditions of the contracting vehicle. Although the department felt there was no obligation or legal basis for the dispute, they agreed to participate in an ADR process as a show of good will. The process produced a mutually agreed-upon settlement.

The background of the page is a grayscale image of a microscope, viewed from a low angle looking down the barrel. The eyepiece is at the top left, and the objective lenses and stage are visible in the lower right. A white grid pattern is overlaid on the entire image, with the grid lines being slightly thicker at the corners of the squares, creating a subtle optical effect.

INVESTIGATE



# INVESTIGATE

## Reviewing Supplier Complaints

When suppliers bring issues to our attention, our goal is to address their concerns as expeditiously as possible. In most instances, we address the issue through our education and facilitation roles. However, there are situations where neither is sufficient or suitable to resolving the issue. In instances when facilitation has proven unsuccessful and the supplier chooses to pursue the matter further, their complaint must be filed in accordance with the *Procurement Ombudsman Regulations*.

Any complaint filed in accordance with the *Regulations* is then assessed to ensure it meets the prescribed regulatory criteria (see Diagram 6). The *Regulations* direct that any complaint which meets the prescribed regulatory criteria is to be reviewed (i.e. investigated).

This past year, 30 complaints were filed in accordance with the *Procurement Ombudsman Regulations*. Of the 30, 27 were either withdrawn (e.g. issue resolved within the 10 days through facilitation), or did not meet the regulatory criteria and could not be reviewed (e.g. contract value exceeded OPO dollar thresholds, complaint directed at an agency or Crown Corporation outside of the Office's jurisdiction).

In cases where the regulatory criteria are not met, we will, at a minimum, bring the issue to the attention of the Deputy Head of the department or agency. As a precautionary measure, we have also begun to subject all written complaints to an expanded assessment to determine if they include any supplementary issues (i.e. in addition to those identified by the supplier.) In instances where a complaint does not meet the regulatory criteria for review, OPO may still identify issues which warrant further action.

total contacts: 369



For any complaint that meets the prescribed regulatory criteria and is reviewed, the Ombudsman is required to provide findings and recommendations within 120 days of the filing of the complaint.

When did submitting proposals become a race?

A contracting process resulted in two suppliers submitting the same person to do the work. The department informed one of the two suppliers that this was not acceptable and that the supplier's bid had been rejected because the other bid was submitted first.

This past year, three complaints met the requirements prescribed by the *Regulations*. Of these three, one investigation was completed and an additional two were initiated and will carry over to 2013-2014. A summary of the investigation completed in 2012-2013 follows:

## Investigation Summary

### SUPPLIER'S BID WRONGFULLY DEEMED NON-COMPLIANT ON THE BASIS OF UNDISCLOSED EVALUATION CRITERIA

A supplier filed a complaint claiming:

- the solicitation documents did not provide the required breakdown of the allocation of points;
- the evaluation criteria did not specify the required minimum score;
- the department launched another round of solicitations without considering the supplier's bid; and
- the supplier was denied a request for a formal debriefing following the award of the contract.

Among the remedies requested by the supplier was compensation.

Under section 13(1) of the *Procurement Ombudsman Regulations*, the Ombudsman can recommend the award of compensation if certain conditions are met. In making such a recommendation, the Procurement Ombudsman is required to consider several factors, including whether the complainant submitted a bid or was prevented from doing so; the likelihood that the complainant would have been awarded the contract if it were not for the actions of the department; and the degree to which the complainant was prejudiced.

The review found evidence to support all four allegations. In turn, the department acknowledged

that the procurement process had been faulty. Based on the *Procurement Ombudsman Regulations*, however, the Procurement Ombudsman could not recommend compensation. Specifically, it was determined that if the supplier's bid had been evaluated against the evaluation criteria as presented in the solicitation documents, the bid would have fallen short. It was also concluded that all bidders were treated equally and that the complainant was provided the same opportunity as the other bidders.

### DIAGRAM 6

For OPO to review a complaint regarding contract award, it must meet the following regulatory criteria:

- Complainant is a Canadian supplier.
- Complaint is filed in writing, within prescribed timeframes.
- Contract has been awarded.
- Contract value is less than \$25K for goods or less than \$100K for services.
- Department falls under the jurisdiction of the Ombudsman.
- Applicability of *Agreement on Internal Trade*, except for dollar thresholds.
- Facts or grounds of the complaint are not before the *Canadian International Trade Tribunal* or the courts.
- Reasonable grounds to believe that the contract was not awarded in accordance with regulations made under the *Financial Administration Act*.

Complaints on the administration of contracts must meet some of the above criteria (however, no dollar thresholds apply). Additional regulatory criteria include:

- Supplier must have been awarded the contract to which the complaint relates.
- Complaint cannot be about the application/interpretation of terms and conditions (in these cases, Alternative Dispute Resolution (ADR) services are available.)

For the complete list of criteria, please consult the *Procurement Ombudsman Regulations*.

## Reviewing Government Procurement Practices

Another element of our Investigate pillar is the review of the procurement practices of departments for acquiring materiel and services. These reviews are intended to examine systemic issues to assess the fairness, openness and transparency of procurement practices and make recommendations to the relevant department for improvement. We determine our practice review topics in two ways:

1. through the development of a three-year review plan and
2. through consideration of the issues raised by stakeholders.

### 1) THREE-YEAR PLAN

OPO updated the way procurement practice review topics are selected. The update included enhancing our ability to monitor for potential procurement issues, updating our topic-selection criteria, developing a draft three-year plan, and researching the feasibility of establishing an external advisory committee to provide independent feedback on that plan.

Diagram 7 highlights the six key phases of the updated methodology used for the selection of procurement practice review topics.

DIAGRAM 7



The starting point for the practice review topic selection process was to establish the review universe. The review universe represents all potential areas of review activities. The review universe was based on an assessment of the procurement areas where inherent risks may exist.

A scanning exercise was then conducted to gather and analyze available information on the procurement areas contained within the review universe. This scanning process included, but was not limited to, analyzing the following:

- Supplier complaints received by the Office;
- Issues identified by suppliers, federal officials, professional organizations, and parliamentarians through OPO outreach activities; and
- Information gleaned from publications on national and international procurement issues, trends and developments.

An initial list of potential topics was derived from this scanning process.

The list of initial topics was assessed by a multi-disciplinary team of procurement, communications, and quality and risk management specialists in OPO. Risk-based assessment criteria were applied to each topic. During this time, OPO also consulted with other oversight bodies to minimize overlap and workload implications to departments, as well as with the largest procuring departments to obtain their views on potential risks to the procurement system.

This process has led to the development of a three-year plan of procurement practice review topics which will be reviewed by the external advisory committee and then implemented over the next three years.

## 2) ISSUES RAISED BY STAKEHOLDERS

Section 4 of our Regulations allows the Procurement Ombudsman to “*review the practices of a department for acquiring materiel and services...if there are reasonable grounds to do so...*” There are typically two ways that enable the Ombudsman to establish the required “reasonable grounds” to launch a review:

- A. From concerned individuals raising potential issues regarding a particular procurement process or a series of specific contracts. We analyze information made available to us to determine if there is any basis for the issues.
- B. We subject every written complaint to a comprehensive assessment to determine whether there are supplementary issues to be examined in addition to those identified by the supplier. These expanded assessments are used to determine whether there are risks or issues that may be systemic in nature within a department or the procurement process.

The focus of the expanded assessment is to explore every option available to the Office to address potential issues. While the expanded assessment is intended to determine whether there are reasonable grounds to launch a practice review, it can also lead to other actions including:

- conducting a study or an analysis; or
- advising the department of the nature of the issues for appropriate action.

Last year, two cases were brought to the Ombudsman’s attention by stakeholders where the required “reasonable grounds” was established and reviews were launched:



## Procurement Practice Review Summaries

### ACQUISITION OF TRAINING SERVICES BY A DEPARTMENT

The Office received allegations and supporting information alleging favouritism in the award of contracts. The complaint identified a number of contracts for specific subject-matter training issued on a non-competitive (i.e. sole source) basis to the same supplier over a two-year period.

A review was initiated to determine whether the procurement processes to acquire these services were fair, open and transparent. The Office completed an analysis of the procurement files while taking into consideration the federal legislative, regulatory and policy framework relevant to the 12 contracts in question.

The review determined the concerns raised by the stakeholder to be founded and identified systemic issues within the procurement practices used by the department to acquire training services.

The department was given an opportunity to comment on the findings of the report. In its response, the department stated that a management action plan had been developed and measures taken to address the issues identified in the report.

### ACQUISITION OF TEMPORARY HELP SERVICES BY A DEPARTMENT

OPO received allegations and supporting information alleging a department had shown favouritism in awarding repetitive contracts to particular consultants. A review was initiated to assess whether the department's activities supported fairness, openness and transparency and adhered to applicable policies.

The Office concluded the department did not always follow its own contracting policies and guidelines or those of the Treasury Board.

The Office recommended the department review, update as required and fully implement the organization's procurement policies and associated governance framework to ensure the Treasury Board Contracting Policy and related requirements are being met.

The department informed OPO that it has taken a number of measures to address the concerns highlighted in the review.

### FOLLOW-UP REVIEW

Annual follow-up reviews are conducted to determine what action federal departments and agencies have taken in response to recommendations contained in our previous practice reviews. Follow-up reviews provide an opportunity to share information on improvements being implemented in response to OPO recommendations which other departments and agencies could emulate. Information on these improvements also provides the Office with an indicator of the usefulness and relevance of its work.

Last year we assessed recommendations contained in reports on procurement practice reviews conducted in 2009-2010 involving fifteen federal departments and agencies. All 15 departments and agencies participated in the follow-up process and reported on the implementation of changes designed to improve their procurement practices.

At the time of the follow-up review, implementation of many of the departmental action plans was near completion. The report highlights specific actions being taken by the departments and agencies to improve fairness, openness and transparency in their procurement practices.



# SPECIAL INITIATIVES

## SPECIAL INITIATIVES

### Formative Evaluation

As outlined in the 2011-2012 annual report, an independent evaluation was carried out on the effectiveness of the Office during its first three years of operation. The evaluation was consistent with Treasury Board requirements to periodically assess the value for money of federal programs.

The evaluation concluded that there is an ongoing need for the services being provided by OPO and that the mandate has been implemented as intended. The report highlighted three particular areas where additional analysis should be undertaken:

- increasing the extent of use of OPO Alternate Dispute Resolution (ADR) processes such as making it compulsory for government departments to participate in an ADR process once it has been requested by a supplier;
- assessing the advantages and disadvantages of expanding the mandate of OPO; and
- assessing the most appropriate communications strategy to maximize awareness of OPO among suppliers to the federal government.

Work in these areas is at various stages of completion, with the analysis of our communications approach being recently completed.

### Communications Assessment

We assessed whether our current communications strategy had been effectively designed to maximize awareness of OPO among suppliers. The resulting report confirmed our suspicions—supplier awareness of our Office and services continues to be low. We are pursuing several initiatives to address the report's suggestions including: making greater use of our website and social media; increasing our presence on websites and in publications of other procurement-related organizations; and dedicating additional internal resources to the identification and management of events designed to raise awareness of the Office among Canadian suppliers.

Moving forward in 2013- 2014, we will continue our work in the areas identified in the evaluation report. Continuous improvement in the way we work and promote our services will help us better serve suppliers and our stakeholders.

# APPENDIX A



## APPENDIX A

Statement of Operations for the year ended March 31, 2013

### Statement of Operations

EXPENSES	2012-2013
	(\$ 000 )
Salaries and Employee Benefits	3,072
Professional Services	400
Operating Expenses	53
Information and Communication	13
Materials and Supplies	28
Corporate Services provided by PWGSC (note 3)	314
<b>TOTAL</b>	<b>3,880</b>

The following notes are an integral part of the Statement of Operations.

### OFFICE OF THE PROCUREMENT OMBUDSMAN

#### NOTES TO THE STATEMENT OF OPERATIONS FOR THE YEAR ENDED MARCH 31, 2013

##### 1. Authority and objective

The position of Procurement Ombudsman was created through the *Federal Accountability Act* and established through amendments to the *Department of Public Works and Government Services Act*. OPO is an independent organization with a government-wide mandate, which is defined in the *Procurement Ombudsman Regulations*. Its overall objective is to ensure the fairness, openness and transparency of government procurement.

##### 2. Parliamentary authority

The funding approved by the Treasury Board for the operation of the Office of the Procurement Ombudsman is part of Public Works and Government Services Canada's (PWGSC's) appropriation, and consequently, the Office is subject to the legislative, regulatory and policy frameworks that govern PWGSC. Nonetheless, implicit in the nature and purpose of the Office is the need for OPO to fulfill its mandate in an independent fashion, and be seen to do so, by maintaining an arm's-length relationship with PWGSC.

##### 3. Related party transactions

CORPORATE SERVICES PROVIDED BY PWGSC	(\$ 000 )
Finance	89
Human Resources	89
Information Technology	129
Other	7
<b>TOTAL</b>	<b>314</b>

##### 4. Comparative figures

EXPENSES	2012-2013	2011-2012
		(\$ 000 )
Salaries and Employee Benefits	3,072	2,589
Professional Services	400	480
Operating Expenses	53	38
Information and Communication	13	30
Materials and Supplies	28	49
Corporate Services Provided by PWGSC	314	428
<b>TOTAL</b>	<b>3,880</b>	<b>3,614</b>

2. Autorisation parlementaire

Le Conseil du Trésor a autorisé le financement des activités du BOA à partir du crédit parlementaire de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Par conséquent, le BOA est assujéti aux mêmes obligations législatives, réglementaires et politiques que le Ministère. Néanmoins, de par sa nature et son objet, il doit s'acquitter de son mandat de façon indépendante, et être perçu comme tel, tout en conservant son indépendance par rapport à TPSGC.

3. Transactions entre parties liées

SERVICES GÉNÉRAUX OFFERTS (000 \$)	
PAR TPSGC	
Finances	89
Ressources humaines	89
Technologie de l'information	129
Services reçus de Services conseils du gouvernement	7
TOTAL	314

4. Données comparatives

DÉPENSES		2012-2013	2011-2012
(000 \$)			
Salaires et avantages sociaux des employés	3 072	2 589	
Services professionnels	400	480	
Frais d'exploitation	53	38	
Information et communication	13	30	
Fournitures et approvisionnements	28	49	
Services généraux offerts par TPSGC	314	428	
TOTAL	3 880	3 614	

Bilan des opérations pour l'exercice terminé le 31 mars 2013

Bilan des opérations

DÉPENSES		2012-2013
(000 \$)		
Salaires et avantages sociaux des employés	3 072	
Services professionnels	400	
Frais d'exploitation	53	
Information et communication	13	
Fournitures et approvisionnements	28	
Frais pour services généraux fournis par TPSGC (note 3)	314	
TOTAL	3 880	

Les notes suivantes font partie intégrante du bilan des opérations.

BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

NOTES COMPLÉMENTAIRES AU BILAN DES OPÉRATIONS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 2013

1. Pouvoir et objectif

Le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a été créé en vertu de la Loi fédérale sur la responsabilité et par suite des modifications apportées à la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Le BOA est une organisation indépendante dont le mandat pangouvernemental est défini dans le Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement. Dans l'ensemble, son objectif est de veiller à ce que le processus d'approvisionnement gouvernemental soit équitable, ouvert et transparent.

# ANNEXE A

Comme l'indique le rapport annuel de 2011-2012, une évaluation indépendante a été effectuée sur l'efficacité du Bureau au cours de ses trois premières années d'activité. Cette évaluation était conforme aux exigences du Conseil du Trésor selon lesquelles il faut évaluer périodiquement la rentabilité des programmes fédéraux.

toujours une faible connaissance de notre bureau et de nos services. Nous poursuivons plusieurs initiatives pour tenir compte des propositions formulées dans le rapport, notamment : utiliser davantage notre site Web et les médias sociaux; accroître notre présence sur le Web et dans les publications des autres organisations liées à l'approvisionnement; consacrer des ressources internes supplémentaires pour cibler et gérer les activités visant à faire connaître le Bureau auprès des fournisseurs canadiens.

En 2013-2014, nous poursuivons notre travail pour tenir compte des points mentionnés dans le rapport d'évaluation. En améliorant continuellement notre façon de travailler et de promouvoir nos services, nous pourrions mieux servir les fournisseurs et nos intervenants.

- étendre la portée de l'utilisation des processus de règlement extrajudiciaire des différends du BOA, notamment rendre obligatoire la participation des ministères à un processus dès que celui-ci est réclamé par un fournisseur;
  - évaluer les avantages et inconvénients d'élargir le mandat du BOA;
  - évaluer la stratégie de communication la plus appropriée pour faire connaître le plus possible le BOA auprès des fournisseurs de l'administration fédérale.
- Ces mesures en sont à diverses étapes de leur mise en œuvre. L'analyse de notre méthode de communication vient d'être terminée.

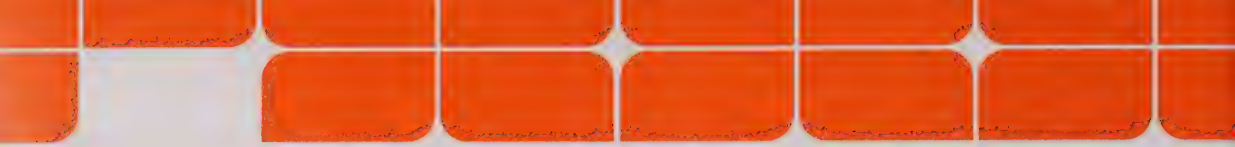
## Évaluation des communications

Nous avons évalué si notre stratégie de communication actuelle avait été conçue efficacement de manière à faire connaître le BOA auprès des fournisseurs. Le rapport de cette évaluation a confirmé nos soupçons selon lesquels les fournisseurs avaient



# INITIATIVES SPÉCIALES





## EXAMEN DE SUIVI

Des examens de suivi sont effectués chaque année pour déterminer les mesures prises par les ministères et organismes fédéraux suite aux recommandations formulées dans nos examens antérieurs sur les pratiques d'approvisionnement. Ces examens de suivi offrent l'occasion de faire part des améliorations qui sont mises en œuvre à la suite des recommandations du BOA qui pourraient inspirer d'autres ministères et organismes. Par ailleurs, l'information sur ces améliorations donne au Bureau un indicateur sur l'utilité et la pertinence de son travail.

L'an dernier, nous avons évalué les recommandations contenues dans les rapports sur les examens des pratiques d'approvisionnement menés en 2009-2010, portant sur 15 ministères et organismes fédéraux. Ces derniers ont tous participé au processus de suivi et ont rendu compte de la mise en œuvre des modifications apportées pour améliorer les pratiques d'approvisionnement.

Au moment de l'examen, la mise en œuvre d'un bon nombre de plans d'action ministériels était sur le point d'être terminée. Le rapport souligne les mesures précises prises par les ministères et organismes pour améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence de leurs pratiques d'approvisionnement.

Lors de cet examen, on a déterminé si les problèmes soulevés par l'intervenant étaient fondés. Des problèmes de nature systémique ont été relevés dans les pratiques en matière de passation de contrats utilisées par le ministère pour l'acquisition de services de formation.

Le ministère concerné a été invité à commenter les conclusions du rapport. Dans sa réponse, il a déclaré qu'un plan d'action de la gestion avait été établi et que des mesures avaient été prises pour régler les problèmes mentionnés dans le rapport.

## ACQUISITION DE SERVICES D'AIDE TEMPORAIRES PAR UN MINISTÈRE

Le BOA a reçu des allégations et des renseignements à l'appui selon lesquels un ministère avait fait preuve de favoritisme en attribuant de façon répétitive des contrats à des experts conseils précis. Un examen a été lancé pour évaluer si ce ministère avait agi selon les principes d'équité, d'ouverture et de transparence, et respecté les politiques en vigueur.

Selon les conclusions du BOA, ce ministère ne suivait pas toujours ses propres politiques et lignes directrices en matière de passation de contrats, ni celles du Conseil du Trésor.

Le BOA lui a recommandé de revoir, de mettre à jour s'il y a lieu et d'appliquer pleinement son cadre de politiques d'approvisionnement et la gouvernance qui y est associée, afin de respecter les politiques et les exigences en matière de passation de contrats du Conseil du Trésor.

Le ministère a informé le BOA qu'il a pris des mesures pour régler les problèmes soulevés dans cet examen.

à déterminer s'il existe des risques ou des problèmes susceptibles d'être de nature systémique au sein d'un ministère ou dans le cadre d'un processus d'approvisionnement.

- Cette évaluation étendue vise à explorer chaque option dont dispose le Bureau pour régler les éventuels problèmes. Elle a pour objectif de déterminer s'il existe des motifs raisonnables pour lancer un examen des pratiques d'approvisionnement. Or, elle peut également mener à d'autres mesures, notamment :
- mener une étude ou une analyse;
  - informer le ministère au sujet de la nature des problèmes pour que des mesures adéquates soient prises.

L'an dernier, deux cas ont été portés à l'attention de l'ombudsman par des intervenants. Des « motifs raisonnables » ont été établis et des examens ont été lancés.

## Sommaires des examens des pratiques d'approvisionnement

### ACQUISITION DE SERVICES DE FORMATION PAR UN MINISTÈRE

Le Bureau a reçu des allégations ainsi que des renseignements à l'appui de cas de favoritisme dans l'attribution des contrats. Le plaignant a mentionné un certain nombre de contrats de formation spécialisée attribués de façon non concurrentielle (c. à d. à un fournisseur unique) au même fournisseur sur une période de deux ans. Un examen a été réalisé pour déterminer si les processus d'approvisionnement étaient équitables, ouverts et transparents. Le Bureau a effectué une analyse des dossiers d'approvisionnement, en tenant compte du cadre législatif, réglementaire et politique fédéral relatif aux douze contrats en question.

Cette liste a été évaluée par une équipe multidisciplinaire de spécialistes en gestion de l'approvisionnement, des communications et de la qualité et des risques. Des critères d'évaluation fondés sur les risques ont été appliqués à chaque sujet. Entre temps, le BOA a également consulté d'autres organismes de surveillance pour réduire au minimum les chevauchements et l'incidence sur la charge de travail pour les ministères. Le Bureau a aussi contacté les plus importants ministères au niveau de l'approvisionnement afin d'obtenir leurs commentaires sur les risques potentiels sur le système d'approvisionnement.

## 2) PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LES INTERVENANTS

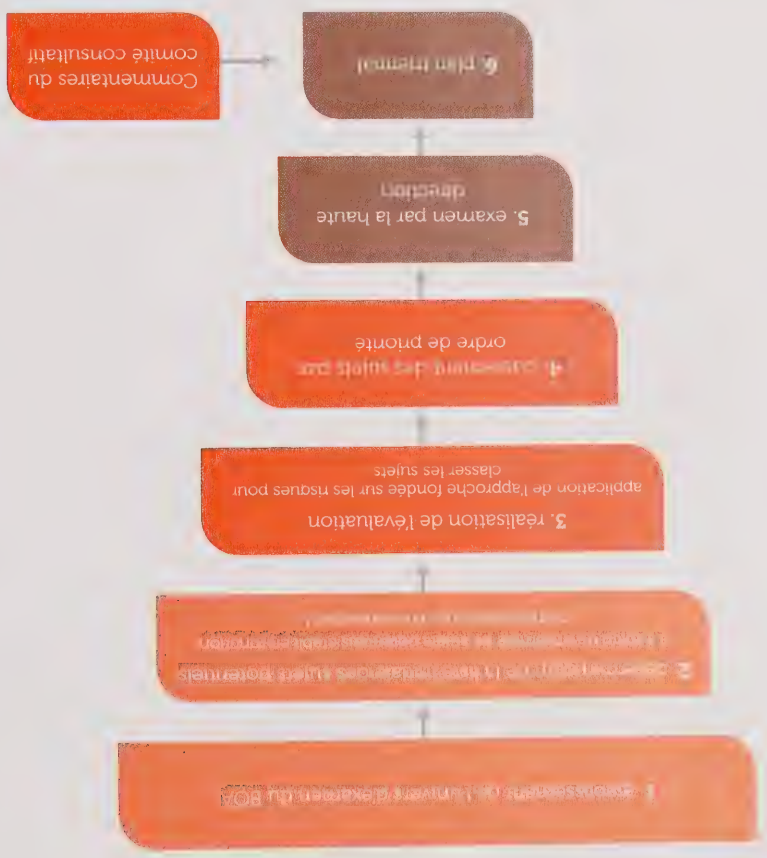
En vertu de l'article 4 de notre Règlement, l'ombudsman de l'approvisionnement peut examiner « les pratiques d'acquisition de matériel et de services... s'il existe des motifs raisonnables de le faire... ». Il existe en général deux façons pour l'ombudsman d'établir les « motifs raisonnables » pour lancer un examen :

A. à la suite de problèmes éventuels soulevés par des personnes visées concernant un processus d'approvisionnement particulier ou une série de contrats précis. Nous analysons les renseignements qui nous sont soumis pour déterminer si ces problèmes sont fondés;

B. nous soumettons chaque plainte déposée par écrit à une évaluation exhaustive pour déterminer s'il existe d'autres problèmes à examiner, outre ceux mentionnés par le fournisseur. Ces évaluations étendues servent



DIAGRAMME 7



Le point de départ du processus de sélection des sujets des examens des pratiques était d'établir son contexte environnemental. Celui-ci représente tous les secteurs d'activités possibles pouvant profiter d'un examen. Le contexte environnemental de l'examen était fondé sur une évaluation des aspects de l'approvisionnement pouvant présenter des risques inhérents.

Un exercice d'exploration a ensuite été mené pour recueillir et analyser les données disponibles sur les aspects de l'approvisionnement contenus dans le contexte environnemental des examens. Cet exercice consistait notamment à analyser les éléments suivants :

- les plaintes déposées par les fournisseurs auprès du Bureau;
  - les problèmes soulevés par les fournisseurs, les représentants fédéraux, les organisations professionnelles et les parlementaires lors des activités de rayonnement et de sensibilisation menées par le BOA;
  - les renseignements glanés des publications sur les problèmes, les tendances et les faits en matière d'approvisionnement à l'échelle nationale et internationale.
- Une liste initiale des sujets possibles a été établie dans le cadre de ce processus d'exploration.

Pour que le BOA examine une plainte concernant l'attribution d'un contrat, cette plainte doit répondre aux critères prescrits par le Règlement :

- Le plaignant est un fournisseur canadien.
- La plainte est déposée par écrit dans les délais prescrits.
- Le contrat a été attribué.
- La valeur du contrat est inférieure à 25 000 \$ pour les biens ou à 100 000 \$ pour les services.
- Le ministère relève de la compétence de l'ombudsman.
- L'accord sur le commerce intérieur est applicable à l'exception des seules finances.
- Les faits ou les motifs de la plainte n'ont pas été portés devant le Tribunal canadien du commerce extérieur ou les tribunaux.
- Il existe des motifs raisonnables de croire que le contrat n'a pas été attribué conformément au règlement d'accompagnement de la Loi sur la gestion des finances publiques.

Les plaintes concernant l'administration des contrats doivent répondre à certains des critères qui précèdent. En revanche, aucun montant limite ne s'applique. Autres critères prescrits par le Règlement :

- Le plaignant doit avoir obtenu le contrat qui fait l'objet de la plainte.
- La plainte ne peut porter sur l'application ou l'interprétation des modalités. (Dans ces cas, un règlement extrajudiciaire des différends est possible.)

Pour voir une liste complète des critères, veuillez consulter le Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement.

## Examen des pratiques gouvernementales en matière d'approvisionnement

Un autre élément faisant partie du pilier « Enquête » est l'examen des pratiques ministérielles quant à l'acquisition de matériel et de services. Ces examens visent, d'une part, à analyser les problèmes systémiques que présente l'évaluation de l'équité, de l'ouverture et de la transparence des pratiques en matière d'approvisionnement et, d'autre part, à formuler des recommandations au ministère visé aux fins d'améliorations. Nous

déterminons les sujets de nos examens de deux

manières :

1. en établissant un plan d'examen triennal et
2. en examinant les problèmes soulevés par les intervenants.

### 1) PLAN TRIENNAL

Le Bureau a mis à jour sa méthode de sélection des sujets de ses examens des pratiques d'approvisionnement. Cette mise à jour consistait notamment à améliorer notre capacité de surveiller les problèmes éventuels en matière d'approvisionnement, de mettre à jour nos critères de sélection des sujets, d'élaborer l'ébauche d'un plan triennal et d'évaluer la possibilité de créer un comité consultatif externe dont le mandat serait de donner un avis indépendant sur notre plan triennal. Le Diagramme 7 présente les six phases clés de la méthode mise à jour, utilisée pour choisir les sujets de nos examens-des pratiques d'approvisionnement.

été autorisé à le faire; la probabilité que le plaignant ait obtenu le contrat n'eût été des agissements du ministère concerné; la mesure dans laquelle le plaignant a subi un préjudice.

## DES CHOSSES QUI VOUS FERONT RÉFLÉCHIR...

Depuis quand la soumission de propositions est devenue une course?

Dans un processus de passation de contrats,

deux fournisseurs ont présenté la même personne pour accomplir le travail. Le ministère a informé un

des fournisseurs que ce n'était pas acceptable, et que sa soumission avait été rejetée parce que l'autre

fournisseur avait présenté sa soumission avant la sienne.

L'examen a fourni des éléments de preuve

pour étayer les quatre allégations : A son

tour, le ministère a reconnu que le processus

d'approuvisionnement présentait des lacunes.

Or, en se fondant sur le Règlement concernant

*'ombudsman de l'approuvisionnement'*, le BOA ne

pouvait recommander l'octroi d'une indemnité. Il

a été déterminé précisément que, si l'évaluation

de la soumission du fournisseur avait été faite en

regard des critères d'évaluation tels qu'ils sont

présentés dans les documents d'appel d'offres,

la soumission ne répondrait pas aux critères. Par

ailleurs, on a conclu que tous les soumissionnaires

avaient été traités de la même manière et que

le plaignant avait eu les mêmes chances que les

autres soumissionnaires.

Lorsqu'une plainte répond aux critères prescrits par le Règlement et qu'elle est examinée, l'ombudsman est tenu de présenter les conclusions de cet examen et de formuler des recommandations dans les 120 jours suivant le dépôt de la plainte.

L'an dernier, trois plaintes répondaient aux critères prescrits par le Règlement. À cet égard, une enquête est terminée et deux autres ont été lancées et seront reportées en 2013-2014. Voici un résumé de l'enquête effectuée en 2012-2013 :

## Résumé de l'enquête

### REJET À TORT DE LA SOUMISSION DU FOURNISSEUR SUR LA BASE DE CRITÈRES D'ÉVALUATION NON DIVULGUÉS

Un fournisseur a déposé une plainte selon laquelle :

- les documents d'appel d'offres n'indiquaient pas la répartition des points exigée;
- les critères d'évaluation ne précisaient pas la note minimale nécessaire;
- le ministère a lancé une autre ronde d'appels d'offres sans tenir compte de la soumission du fournisseur;
- une demande de débrefage officiel présentée par le fournisseur à la suite de l'attribution du contrat a été rejetée.

Parmi les redressements réclamés par le fournisseur figurait une demande d'indemnité.

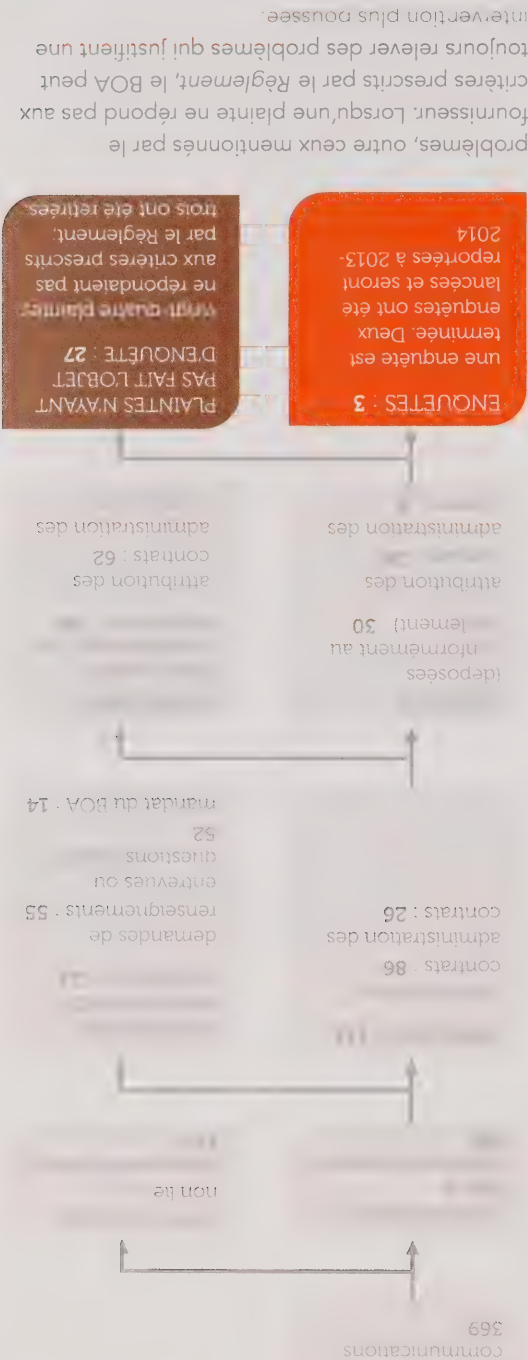
En vertu du paragraphe 13(1) du Règlement concernant l'ombudsman de l'approuvisionnement, l'ombudsman peut recommander l'octroi d'une indemnité si certaines conditions sont respectées. En formulant une telle recommandation, l'ombudsman de l'approuvisionnement est tenu d'examiner plusieurs facteurs, notamment : si le plaignant a présenté une soumission ou n'a pas

Lorsque les fournisseurs nous soumettent leurs problèmes, notre objectif est de les régler le plus rapidement possible. Dans certains cas, nous le faisons en faisant appel à l'éducation et à la facilitation. Cependant, il arrive parfois qu'aucun de ces moyens ne soit suffisant ni adéquat pour résoudre le problème. Lorsque la facilitation s'avère un échec et que le fournisseur décide de poursuivre l'affaire, il doit déposer sa plainte conformément au *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*.

Toute plainte déposée conformément au *Règlement* est ensuite évaluée. Le but est de nous assurer qu'elle répond aux critères prescrits par le *Règlement* (voir le Diagramme 6). Le *Règlement* prévoit que toute plainte qui répond aux critères prescrits doit être examinée (c. à d. faire l'objet d'une enquête).

L'an dernier, 30 plaintes ont été déposées conformément au *Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement*. De ces plaintes, 27 ont été retirées (p. ex. problème réglé dans les dix jours au moyen de la facilitation) ou ne répondaient pas aux critères prescrits par le *Règlement* et ne pouvaient pas être examinées (p. ex. valeur du contrat supérieure aux seuils fixés par le BOA, plainte adressée à un organisme ou à une société d'État ne relevant pas de la compétence du BOA).

Dans les cas où les critères prescrits par le *Règlement* ne sont pas respectés, nous soumettons au moins le problème à l'attention de l'administrateur général du ministère ou de l'organisme. Comme mesure de précaution, nous avons également commencé à soumettre les plaintes écrites à une évaluation approfondie pour déterminer si elles comprenaient d'autres





# ENQUÊTER





L'utilisation du règlement extrajudiciaire des différends pour le cas entamé en 2011-2012 a mené à un règlement. Voici un résumé de ce cas :

Nous avons reçu une demande d'un fournisseur préoccupé par un différend avec un ministère concernant le processus utilisé pour obtenir les services d'un conducteur par l'entremise de l'outil contractuel pour les services d'aide temporaire. La personne (c. à d. le conducteur) a été embauchée de façon permanente par le ministère, et le fournisseur estimait qu'il avait droit à une rémunération sous la forme d'une commission d'intermédiaire, conformément aux modalités du mécanisme d'approvisionnement. Même si le ministère trouvait qu'il n'avait aucune obligation ou que le différend n'avait aucun fondement juridique, il a accepté de participer à un processus de règlement extrajudiciaire des différends en signe de bonne volonté. Le processus a mené à un règlement d'un commun accord.

## Contribution à la résolution des différends contractuels

À l'occasion, on communique avec nous parce qu'un différend survient relativement à l'interprétation d'un contrat existant entre un fournisseur et un ministère. En général, le différend porte sur des clauses vagues ou ambiguës dans les modalités du contrat. Dans ces cas, l'une ou l'autre des parties du contrat peut demander à recourir à nos services de règlement extrajudiciaire des différends (RED). Ce service permet aux parties au différend d'éviter une action en justice et de discuter du différend d'une manière non conflictuelle. Le but ultime de ce service est d'aider les parties à régler le différend tout en maintenant les relations professionnelles et en maintenant l'objectif initial du contrat (dans le cadre duquel le ministère ou l'organisme reçoit le bien ou le service qu'il achète et le fournisseur est rémunéré comme il se doit). Ce service gratuit permet aux parties :

- d'éviter des procédures juridiques longues et coûteuses;
- de bénéficier de solutions créatives fondées sur les compromis;
- d'avoir un plus grand contrôle sur les résultats;
- de parvenir à un règlement juridiquement contraignant.

DIAGRAMME 5

4	2	1	1	1*
NOMBRE TOTAL DES DEMANDES DE RED EN 2012-2013	NE RELEVÉ PAS DE LA COMPÉTENCE DU BOA	REFUS DE PARTICIPER DU MINISTÈRE	RETRAIT DE LA DEMANDE	UTILISATION DE MODES DE RED ET RÉGLEMENT DU CAS

\*Cas entamé en 2011-2012, mais réglé en 2012-2013

En raison d'une phase d'évaluation prolongée, le ministère a envoyé des courriels aux fournisseurs soumissionnaires pour demander une prolongation de la période de validité des soumissions. Il n'a pas reçu de réponse de l'un de ces fournisseurs. Afin de connaître l'état du processus de demande de soumissions, ce fournisseur a communiqué avec le ministère, qui l'a informé que sa soumission avait été prise en compte et qu'elle ne serait pas retenue parce qu'il n'avait pas envoyé de confirmation concernant la prolongation de la période de validité. Cependant, les réponses n'étaient pas obligatoires et les conséquences liées au défaut de donner une réponse n'avaient pas été précisées par le ministère

DES CHOSES QUI VOUS FERONT RÉFLÉCHIR. Date d'expiration : Cela ne s'applique pas seulement au fait

Comme l'illustre le Diagramme 5, nous avons reçu quatre demandes de règlement extrajudiciaire des différends au cours de la dernière année. Un cinquième cas, qui a été entamé en 2011-2012, a également été réglé.

Des quatre demandes de règlement extrajudiciaire des différends :

- deux n'ont pas pu être accueillies, car elles ne relevaient pas de notre compétence (dans les deux cas, le problème a été porté à l'attention de l'administrateur général de l'organisation);
- une a été rejetée par le ministère;
- une a été abandonnée.



Voici des exemples de notre capacité à contribuer au règlement des problèmes dans le cadre de notre rôle de facilitateur :

### Les milles de voyage ne sont pas acceptés?

Des fournisseurs avaient été invités à soumissionner un contrat et devaient inclure les coûts de voyage dans leur soumission. Cependant, comme ils ne provenaient pas tous de la même région géographique, cela créait des conditions inévitables relativement aux coûts du voyage potentiel. Un fournisseur nous a signalé ce point, mettant en question l'équité de cette exigence.

Le contrat a supprimé l'exigence d'inclusion des coûts de voyage dans la proposition financière.

### Félicitations... Désolé, il s'agit d'une erreur

Un contrat a été attribué à un fournisseur, mais le jour suivant, on lui a dit qu'il s'agissait d'une erreur. Lorsque le fournisseur a posé des questions sur ce qui s'était passé, le ministère lui a fourni des explications qui ont suscité encore plus de questions de sa part. Le fournisseur a communiqué avec nous pour nous demander de l'aide. Après notre intervention, le ministère nous a demandé d'organiser une réunion de débrefage entre lui et le fournisseur. À la suite de cette réunion, le problème a été réglé.

### Voiez vous double?

Selon une possibilité de contrat, les fournisseurs ne pouvaient pas présenter plus d'une soumission (c. à d. de façon indépendante, puis comme membre d'une coentreprise). Un fournisseur a été désigné comme sous expert conseil dans la soumission d'un autre fournisseur sans qu'il donne son consentement. Par conséquent, sa soumission a été jugée non recevable. Le fournisseur estimait

Un problème qui mérite un examen plus approfondi

Un fournisseur a communiqué avec nous pour soulever des préoccupations quant à l'approche du gouvernement à l'égard de l'acquisition d'un bien en particulier. Ce fournisseur, qui avait déjà communiqué avec nous relativement à des problèmes connexes, était préoccupé des répercussions négatives potentielles sur ses activités. Après un examen, il a été déterminé que les préoccupations du fournisseur ne relevaient pas de notre mandat en raison de leur nature.

Toutefois, nous avons effectué des recherches sur les préoccupations et les avons analysées en consultant des renseignements accessibles au public et des documents internes au gouvernement. Nous avons informé le fournisseur de l'analyse et lui avons offert des options à envisager s'il souhaitait donner suite à ses préoccupations. Nous avons aussi communiqué avec des ministères fédéraux pertinents pour porter les préoccupations à l'attention de décideurs principaux de la fonction publique fédérale.

### — Fournisseur

« De notre point de vue, nous avons été en mesure de discuter des problèmes qui devaient être examinés comme des adultes. Selon nous, cette expérience a été profitable. J'aimerais profiter de l'occasion pour remercier toutes les personnes qui ont participé à ce processus. »

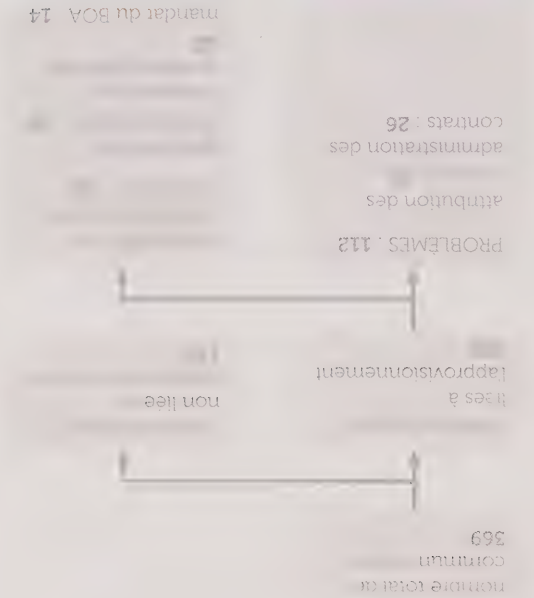
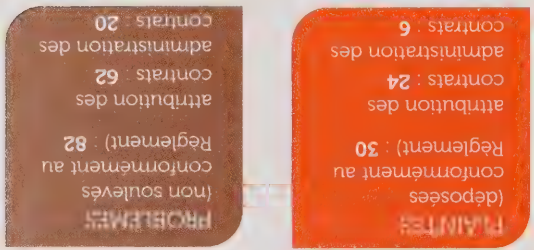
Dans de nombreux cas, nous sommes en mesure de régler les problèmes en fournissant des renseignements ou en répondant à des questions, mais il arrive que cela ne suffise pas. Dans de telles situations, nous nous efforçons de trouver des façons de régler les problèmes le plus rapidement et le plus simplement possible. Souvent, nous devons faciliter un dialogue entre le fournisseur et le ministère ou l'organisme. En tant que bureau d'ombudsman, notre statut impartial et indépendant nous permet d'aider les parties à discuter de leurs préoccupations de manière honnête et directe tout en clarifiant les problèmes et en examinant les points de vue divergents.

Notre approche à l'égard du traitement des problèmes relatifs à l'approvisionnement est prescrite par le Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement, qui établit les paramètres de nos activités. Pour que nous les examinions, les plaintes doivent être déposées conformément aux critères énoncés dans le Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement. Des 12 problèmes qui nous ont été signalés, 30 plaintes (27 %) ont été déposées conformément au Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement. De plus, 24 de ces 30 plaintes concernaient l'attribution des contrats, alors que les 6 autres se rapportaient à l'administration des contrats. Dans le cas des plaintes qui concernent l'attribution ou l'administration des contrats, l'ombudsman de l'approvisionnement dispose de 10 jours ouvrables une fois que la plainte est considérée comme ayant été déposée pour déterminer si elle doit être examinée (c. à d. réalisation d'une enquête). Nous

### — Fournisseur

« Nous apprécions le soutien rapide que vous fournissez et les efforts que vous déployez pour trouver une solution. »

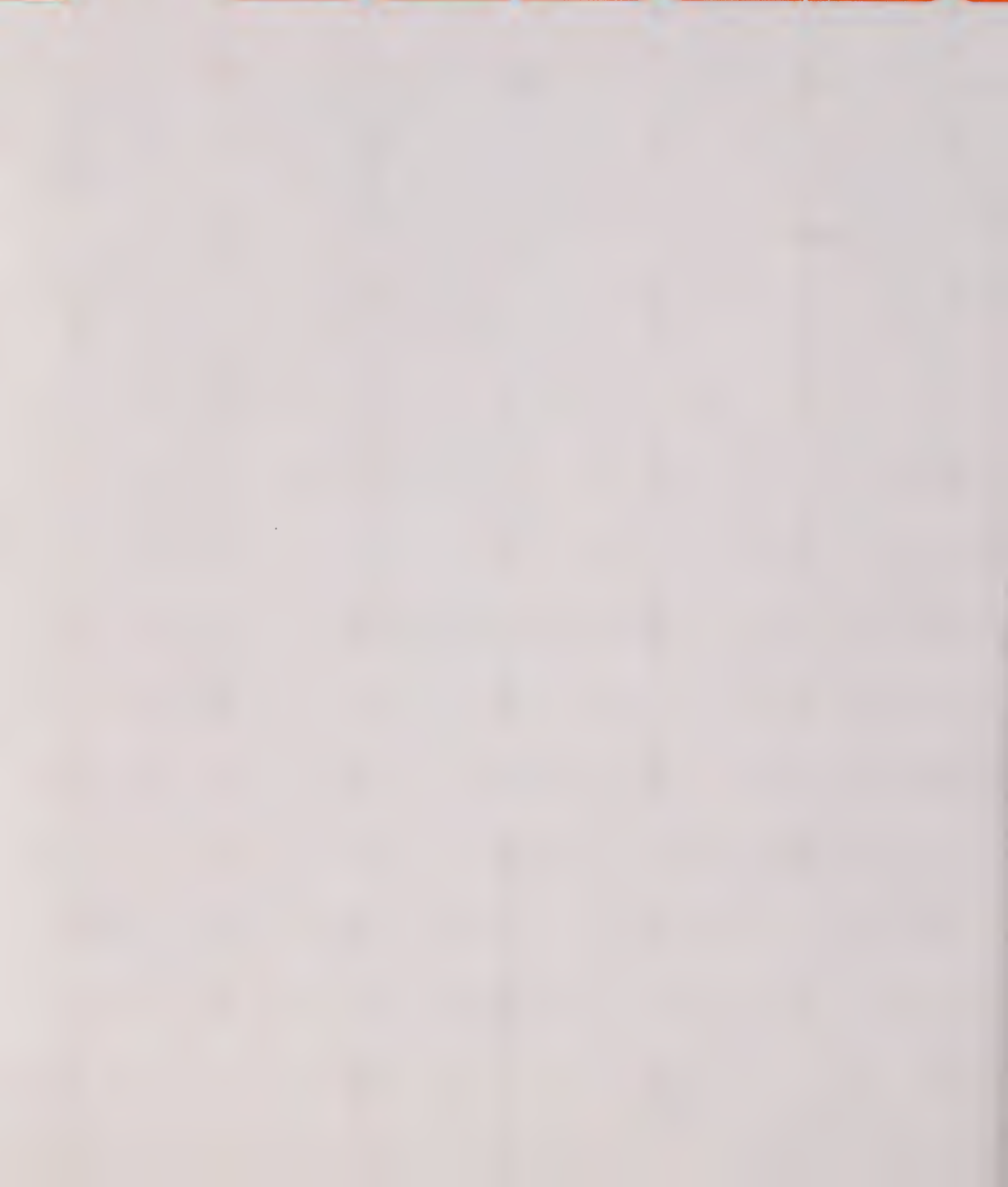
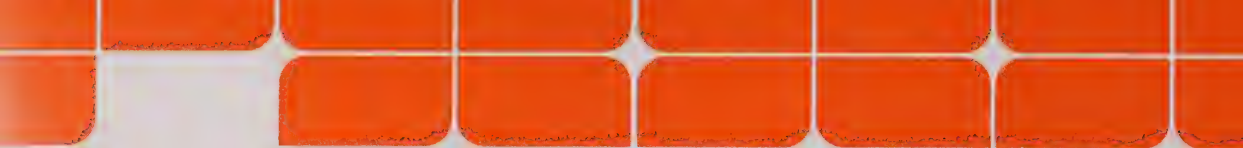
Les 82 autres problèmes (73 %) n'ont pas été soumis conformément au Règlement. Ils ont été réglés grâce à un dialogue entre le fournisseur et le ministère ou représentent des cas où le fournisseur a soulevé un problème, mais n'a pas voulu aller plus loin.



utilisons ces 10 jours ouvrables pour continuer de faciliter le règlement des problèmes soulevés dans la plainte.

# FACILITER







Les ministères nous ont aussi fait part de quelques bonnes pratiques qu'ils mettent en œuvre en vue de régler certains de ces problèmes. En voici des exemples :

- donner de la formation sur l'approvisionnement aux gestionnaires de programme et aux cadres supérieurs (cours pendant les pauses repas, formation individuelle ou outils d'auto apprentissage en ligne) ;
- établir des normes de service internes pour les groupes responsables de l'approvisionnement ;
- élaborer des énoncés des travaux et des critères d'évaluation des soumissions normalisés pour les achats courants ;
- déterminer les délais typiques pour différents types d'approvisionnement.

## Au delà de nos frontières

Le concept d'un ombudsman de l'approvisionnement semble susciter un certain intérêt à l'échelle internationale, comme le montrent les invitations envoyées par des gouvernements étrangers :

- Nous avons accueilli deux délégations du gouvernement de la Chine qui souhaitent en apprendre davantage sur notre mandat, nos services et notre rôle dans le processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.
- L'ombudsman a accepté une invitation de l'ambassadeur Allan Culham, représentant permanent du Canada auprès de l'Organisation des États américains à Washington (district de Columbia), pour parler avec des représentants des États américains dans le cadre d'un séminaire

- L'ombudsman a également accepté une invitation de l'Institute for Competition and Procurement Studies (ICPS) de l'Université de Bangor, au pays de Galles (Royaume-Uni), pour faire un discours à l'occasion d'un événement annuel de la « semaine de l'approvisionnement » organisé par l'ICPS. Des délégués de pays de l'Union européenne qui travaillent dans le domaine de l'approvisionnement ont participé à l'événement. L'ICPS a par la suite offert à l'ombudsman de l'approvisionnement de devenir l'Academy of Procurement Professionals.
- Chacun de ces événements nous a permis de rencontrer des spécialistes en approvisionnement étrangers, d'en apprendre davantage sur les innovations et les tendances internationales en matière d'approvisionnement, et d'échanger des renseignements sur l'approche du Canada à l'égard du processus d'approvisionnement fédéral, notamment sur notre rôle dans la promotion de l'équité, de l'ouverture et de la transparence.

commentaires sur le système d'approvisionnement et les problèmes qui y sont reliés.

En plus de nous permettre d'échanger des renseignements, ces activités et ces réunions nous ont aidés à établir des liens et à améliorer notre compréhension des problèmes et des préoccupations des intervenants. Voici certains des points saillants des types de problèmes qui ont été soulevés :

## Fournisseurs

- Ils étaient préoccupés par le fait que des soumissions étaient jugées non conformes en raison de lacunes administratives qui, selon eux, sont sans importance.
- Ils étaient frustrés par les ministères qui n'étaient pas disposés à participer à des réunions de débattage pour discuter des lacunes de leur soumission non retenue après l'attribution d'un contrat.
- D'autres ont rapporté des situations où un fournisseur ne pouvait pas soumissionner un contrat sans détenir l'attestation de sécurité requise, mais ne pouvait également pas être parrainé par un ministère parce qu'il n'avait pas obtenu de contrat fédéral ou n'avait pas de chance raisonnable de remporter un contrat.

- Ils ont indiqué que le système d'approvisionnement fédéral, notamment la complexité, les délais et l'absence de normalisation, ainsi que le manque de communication, leur posaient des problèmes. Certains d'entre eux étaient particulièrement exaspérés du fait qu'ils ne savaient pas à qui ils devaient parler ou à quel endroit ils pouvaient trouver des renseignements.

## Fonctionnaires fédéraux

- Ils avaient l'impression que des contrats étaient attribués à des soumissionnaires dont la soumission n'était pas recevable ou faisait état de compétences exagérées ou inventées. Certains se sont demandés s'il y avait des conséquences au fait de fournir de faux renseignements, car les compétences ne semblaient pas être vérifiées adéquatement par les ministères.
- Ils étaient préoccupés par le fait que la formation sur l'approvisionnement ne s'adressait pas à des employés autres que les spécialistes en approvisionnement, comme les gestionnaires de programme et d'autres employés qui participent au processus d'approvisionnement.
- Ils ont recommandé l'intégration de l'approvisionnement et des nombreuses exigences des politiques et des procédures qui prennent du temps à respecter lors de la mise en place d'un contrat. Ils ont donné des exemples de représentants de programmes qui communiquaient avec l'unité de passation des contrats à la dernière minute et qui s'attendaient à ce que des spécialistes en approvisionnement mettent aussitôt en place un contrat.

**Des choses qui vous feront réfléchir...**

Comment une entreprise s'y prend-elle pour conduire En réponse à une possibilité de contrat qui exigeait une certification pour la conduite d'équipement lourd, la soumission du fournisseur a été jugée non recevable parce que la certification qu'il a fournie était au nom d'une personne plutôt qu'au nom de l'entreprise.

Le Diagramme 4 illustre les problèmes qui sont les plus fréquemment soulevés par les fournisseurs. Cette liste est semblable à celle de l'année précédente, c'est à dire que cinq des six problèmes sont les mêmes. La seule exception est l'augmentation du nombre de fournisseurs qui se plaignent des retards dans la réception de leurs paiements des ministères, ce qui entraîne le retour de « paiement » parmi les principaux problèmes.

DIAGRAMME 4

PRINCIPAUX PROBLÈMES RELATIFS À L'APPROVISIONNEMENT			
Plan d'évaluation et de sélection (p. ex. critères restrictifs ou méthode de cotation partielle)			
28	32	29	28
Évaluation des soumissions (p. ex. processus d'évaluation inéquitable)			
28	22	33	28
Stratégie d'approvisionnement (p. ex. non concurrentiel)			
26	27	19	26
Énoncé des travaux ou spécification (p. ex. non clair ou partiel)			
13	24	13	13
Exécution des contrats (p. ex. modification d'un contrat)			
13	14	16	13
Paiement (p. ex. paiements en retard)			
13	6 (pas dans les six principaux problèmes)	10	13

\*Le nombre de « problèmes relatifs à l'approvisionnement » en 2012-2013 est de 121, ce qui diffère des 112 communications liées à des problèmes. Cet écart s'explique par le fait que plusieurs problèmes relatifs à l'approvisionnement sont souvent soulevés au cours d'une seule communication.

### Conversations d'un océan à l'autre

L'autre composante du pilier « Éduquer » concerne nos activités de rayonnement. Afin de respecter notre objectif de mettre en œuvre un programme de rayonnement plus solide axé sur l'engagement d'un plus vaste éventail de nos intervenants, nous avons participé à deux fois plus d'activités que l'année précédente. L'approvisionnement fédéral ne se limite pas à la région de la capitale nationale, et il en va de même pour nos services ou nos activités de rayonnement. L'échange et la collecte de renseignements dans le cadre d'activités d'intervenants partout au pays constituent une partie fondamentale de notre approche de rayonnement. Parmi ces activités,

on compte des réunions avec des membres du commerce de Montréal à Vancouver, des membres du Parlement et leur personnel, et des gestionnaires de programme et des spécialistes en approvisionnement du gouvernement fédéral, ainsi que de grandes conférences, notamment le forum national du Conseil canadien des marchés publics et l'atelier national de l'Institut canadien d'approvisionnement et de gestion du matériel. Ces activités et ces réunions visaient à fournir des renseignements sur nos services aux entreprises, aux associations professionnelles, aux chambres de commerce et aux parlementaires du Canada ainsi qu'aux gestionnaires de programme et aux spécialistes en approvisionnement du gouvernement fédéral de même qu'à obtenir des

L'un de nos principaux objectifs est d'accroître la sensibilisation des intervenants qui communiquent avec nous et de leur fournir des renseignements. Il s'agit là du fondement du pilier « Éduquer ».

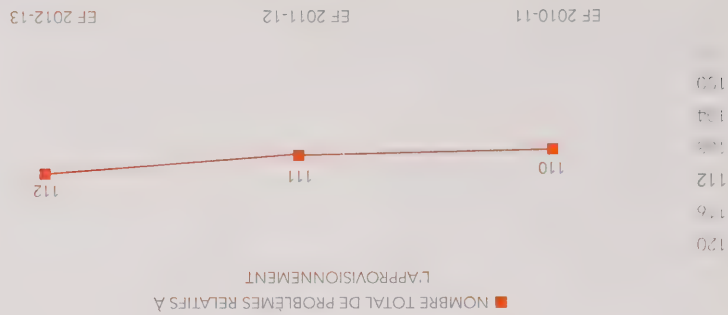
Conformément aux normes de pratique de l'International Ombudsman Association, qui prévoient que l'Ombudsman joue un rôle sur une base informelle et participe à des interventions informelles de tiers, notre approche consiste d'abord et avant tout à fournir des renseignements de manière rapide et personnalisée.

Par conséquent, des 233 communications liées à l'approvisionnement, 121 (52 %) étaient des cas où il nous a suffi de fournir des renseignements ou de répondre à des questions sur l'approvisionnement.

Les 112 autres communications (48 %) étaient des cas où les fournisseurs soulevaient des problèmes relatifs à l'approvisionnement ou voulaient discuter de problèmes. Nous avons pu constater par le passé que peu de fournisseurs communiquent avec nous dans le but précis de déposer une plainte. La plupart d'entre eux sont exaspérés et veulent seulement obtenir des renseignements

DIAGRAMME 3

### PROBLÈMES D'APPROVISIONNEMENT SOULEVÉS COMPARAISON SUR TROIS ANS



ou des explications d'un tiers impartial et neutre. Le Diagramme 3 montre que le nombre de communications de ce genre est demeuré stable au cours des trois dernières années.

La nature des 112 problèmes soulevés est également demeurée relativement stable : 86 problèmes (77 %) concernaient l'attribution des contrats et 26 problèmes (23 %) concernaient l'administration des contrats.





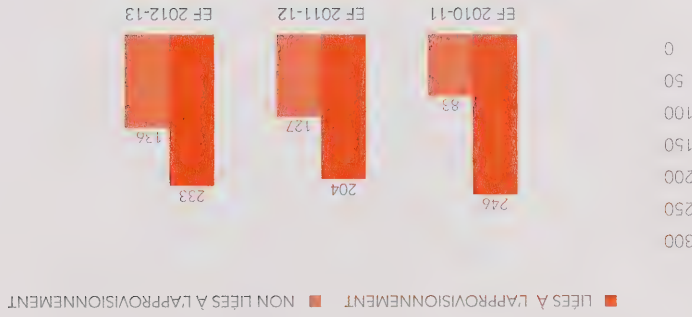
# EDUQUER





DIAGRAMME 2

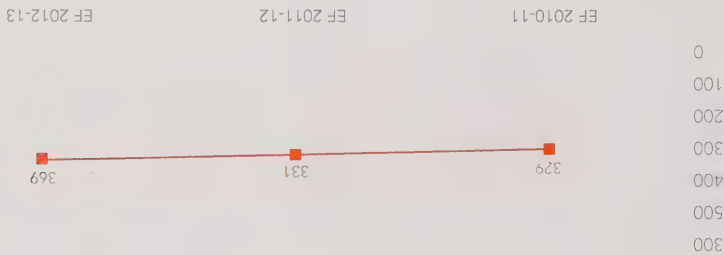
COMMUNICATIONS LIÉES À L'APPROVISIONNEMENT PAR RAPPORT  
AUX COMMUNICATIONS NON LIÉES À L'APPROVISIONNEMENT  
COMPARAISON SUR TROIS ANS



Le Diagramme 2 montre que, malgré l'augmentation du volume de communications liées à l'approvisionnement depuis 2011-2012, le ratio de communications liées à l'approvisionnement de communications non-liées à l'approvisionnement, est demeuré relativement stable. Les communications liées à l'approvisionnement représentent 62 % du nombre total de communications en 2011-2012, et 63 % en 2012-2013.

Les trois piliers stratégiques : Eduquer, Faciliter et Enquêter, représentent la structure du reste du rapport, à commencer par le pilier « Eduquer ».

NOMBRE DE COMMUNICATIONS  
COMPARAISON SUR TROIS ANS

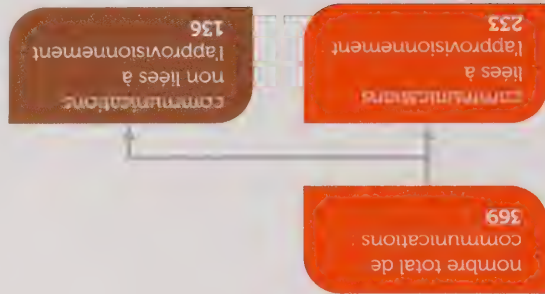


Comme l'illustre le Diagramme 1, le Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA) a traité 369 communications par téléphone, par courriel, par télécopieur et en personne au cours de la dernière année. Cela représente une augmentation de 1 % par rapport à l'année dernière. Notre objectif relatif à la gestion de ces communications est de fournir des renseignements précis et opportuns de façon neutre et impartiale.

Des 369 communications, 136 (37 %) étaient des questions générales non liées à l'approvisionnement, comme des Canadiens tentant de joindre un ministère du gouvernement, ou un membre du grand public éprouvant des difficultés par rapport à un programme du

gouvernement et ne sachant pas vers qui se tourner (p. ex. des questions relatives aux voyages, à l'assurance maladie, à l'immigration et aux opérations bancaires). Peu importe le problème, le personnel du BOA a travaillé de façon diligente en jouant un rôle de guide et en fournissant des renseignements et du soutien.

Les 233 (63 %) autres communications étaient liées à l'approvisionnement, allant des demandes générales (p. ex. comment faire affaire avec le gouvernement fédéral, où trouver des renseignements sur certains sujets) aux intervenants participant à un approvisionnement fédéral particulier (p. ex. voulant connaître les détails relatifs à une demande de soumissions ou les règles qui gouvernent un processus d'approvisionnement particulier).





# PROFIL DES COMMUNICATIONS



Eduquer:  
 Acquiescer la  
 sensibilisation  
 aux problèmes  
 liés à l'  
 approvisionnement  
 et  
 échanger de  
 l'information



Ces piliers guident les interactions du BOA et sont à la base de la gestion des problèmes soulevés par les fournisseurs, les ministères et les organismes fédéraux ainsi que les autres intervenants visés par les approvisionnements fédéraux.

d'action connexe, qui prévoyait la nomination d'un ombudsman de l'approvisionnement. Le poste d'ombudsman de l'approvisionnement a été créé par suite d'une modification à la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (1996). Le Règlement concernant l'ombudsman de l'approvisionnement, qui a été adopté en mai 2008, permet à l'ombudsman de l'approvisionnement d'exercer son mandat relatif à la passation de contrats entre les entreprises canadiennes et le gouvernement fédéral de la façon suivante :

- examiner toute plainte relative à l'attribution d'un contrat d'acquisition de biens dont la valeur est inférieure à 25 000 \$ et de services dont la valeur est inférieure à 100 000 \$;
- examiner toute plainte relative à la gestion des contrats, peu importe leur valeur;

- examiner les pratiques d'acquisition de biens et de services des ministères pour en évaluer l'équité, l'ouverture et la transparence, et présenter des recommandations en vue de les améliorer;
- veiller à donner l'accès à un processus de règlement extrajudiciaire des différends, au besoin, lorsque les deux parties concernées par un contrat fédéral acceptent d'y participer.

### Lors de l'examen des plaintes ou des pratiques des ministères, le BOA examine :

- le respect des politiques et des procédures pertinentes du Cabinet;
- le respect des politiques et des procédures ministérielles;
- le respect de la Loi sur la gestion des finances publiques et des règlements connexes;
- l'équité, l'ouverture et la transparence.

### Pour régler certaines lacunes, le BOA peut recommander :

- des façons d'améliorer les pratiques ministérielles;
- le service de règlement extrajudiciaire des différends du BOA;
- un dédommagement aux fournisseurs;
- des façons d'améliorer l'équité, l'ouverture et la transparence des pratiques d'approvisionnement.

« Nous tenons à vous remercier, vos collègues et vous, d'avoir réglé ce problème pour nous. Nous sommes convaincus que sans votre participation, nous serions encore en train de chercher à nous faire payer. » — Fournisseur

### Eduquer, faciliter et enquêter

Pour réussir notre mission visant à promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence des approvisionnements fédéraux, nos objectifs stratégiques sont axés sur trois domaines :

- Accroître la sensibilisation aux problèmes liés à l'approvisionnement et échanger de l'information par l'éducation.
- Désamorcer les différends possibles et aider à résoudre les problèmes, lorsque c'est possible, par la facilitation.
- Examiner les problèmes liés à l'approvisionnement au moyen d'un examen et d'une enquête.

Le présent rapport représente un événement marquant; il souligne le cinquième anniversaire de la création du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Lorsque le BOA a ouvert ses portes en 2008, on s'est rapidement rendu compte que si l'organisation devait avoir une incidence positive sur le monde des approvisionnements fédéraux, le personnel ne pouvait pas rester là à attendre que le téléphone sonne. Il devait sortir et travailler avec les nombreux jeunes qui dirigent les approvisionnements fédéraux et qui ont un intérêt direct dans un système d'approvisionnement efficace, juste, ouvert et transparent. Ces jeunes comprennent nos clients, les entreprises canadiennes qui fournissent au gouvernement fédéral des biens et des services d'une valeur de plusieurs milliards de dollars chaque année, et les intervenants, dont les associations commerciales, les chambres de commerce, les spécialistes en approvisionnement fédéral, les gestionnaires de programme et les parlementaires. Depuis la création du BOA, nous avons cherché activement à joindre les membres de ces collectivités et à les écouter. Nous avons également échangé des renseignements, réglé des problèmes en matière d'approvisionnement, posé des questions et été la voix exprimant les préoccupations de nos clients, au besoin. Nous avons fait tout cela en faisant très attention de ne pas être un lobbyiste pour les fournisseurs ni un défenseur des ministères et des organismes fédéraux, ou être perçu comme tel.

« Dans le cadre du processus, j'ai particulièrement aimé le fait que vous m'avez mis sur l'établissement de relations tout en faisant preuve d'impartialité. Votre approche était calme et mesurée, et vous m'avez fourni des renseignements solides, dont j'avais vraiment besoin, sur le processus d'approvisionnement. Vous avez accompli tout cela de façon juste, ce qui favorise la confiance à l'égard du processus » — Fournisseur

Notre principal objectif a toujours été d'aider de manière impartiale.

La phrase « Nous sommes là pour vous aider est devenue plus qu'une devise. Elle a été intégrée dans nos pratiques commerciales et nos intervenants. Elle est également à la base de notre modèle opérationnel axé sur la prestation des services. En résumé, le modèle prévoit que toute personne répondant à un appel téléphonique, à une télécopie ou à un courriel sera compétente et formée pour fournir rapidement de l'aide et formée, et demeurera le point de contact personnelisé, jusqu'à ce que le problème soulevé soit réglé. Il est possible que nous ne soyons pas toujours l'organisation avec laquelle il faut communiquer, mais nous ferons tout notre possible pour diriger les clients dans la bonne direction et leur fournir de l'aide.

## Notre mission

Promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement du gouvernement fédéral.

## Notre mandat

En avril 2006, le gouvernement a adopté la Loi fédérale sur la responsabilité et le plan



NOUS  
SOMMES LÀ  
POUR VOUS  
AIDER



réalisés auprès des gens d'affaires qui ont participé aux réunions des chambres de commerce indiquent toujours que peu de gens connaissent le BOA et les services qu'il fournit. Notre stratégie de rayonnement a été évaluée afin de garantir qu'elle est efficace et qu'elle comprend toutes les possibilités pour faire connaître les services du BOA. Bien que l'évaluation confirme que nous faisons beaucoup de choses correctement, elle a également fourni des approches et des idées en vue d'accroître la sensibilisation dans le milieu des affaires. J'ai commencé à mettre en œuvre plusieurs de ces idées. Par exemple, l'évaluation a démontré que notre site Web était le principal moyen pour en apprendre davantage au sujet des services offerts et pour communiquer avec nous. Par conséquent, le site Web a été repensé pour nos clients afin qu'il soit plus convivial et qu'il mette l'accent sur les problèmes pour lesquels les gens d'affaires voudraient consulter le site. Je continuerai à utiliser plusieurs autres moyens de rayonnement pour veiller à ce que le plus d'entreprises possible puissent profiter des services du BOA.

Enfin, dans le rapport de l'année dernière, j'avais indiqué qu'une évaluation indépendante avait été commandée pour examiner l'efficacité globale du BOA. J'avais demandé que l'évaluation porte principalement sur l'opinion des fournisseurs qui avaient utilisé nos services, de ceux qui ne les avaient pas utilisés ainsi que des représentants des principaux ministères acheteurs. L'évaluation a permis de conclure qu'il y a un besoin continu bien réel pour les services que nous offrons. Elle a également ciblé deux problèmes particuliers soulevés par les fournisseurs que nous devons examiner :

- Déterminer si les ministères devraient pouvoir refuser de participer au service de règlement extrajudiciaire des différends offert par le BOA une fois que le fournisseur en a fait la demande.
- Déterminer s'il y a des façons de régler les plaintes des fournisseurs qui ne sont pas visées par le mandat actuel du BOA.

Nous poursuivrons l'examen de ces problèmes dans le cadre de nos efforts continus pour améliorer la capacité du BOA à aider les fournisseurs qui font appel à lui lorsqu'ils ont des difficultés en ce qui concerne les approvisionnements du gouvernement fédéral. Nous continuerons également à améliorer nos activités afin que le BOA soit bien positionné pour identifier les possibilités de promouvoir l'équité, l'ouverture et la transparence du processus d'approvisionnement au gouvernement fédéral.



Frank Brunetta  
Ombudsman de l'approvisionnement

aucun lien avec la capacité, la compétence ou l'aptitude concurrentielle de l'entreprise à fournir le bien ou le service requis. Je constate le besoin grandissant d'offrir un meilleur soutien pour garantir une approche gouvernementale équilibrée et motivée afin que le résultat de l'évaluation des soumissions ne soit plus « tout ou rien ».

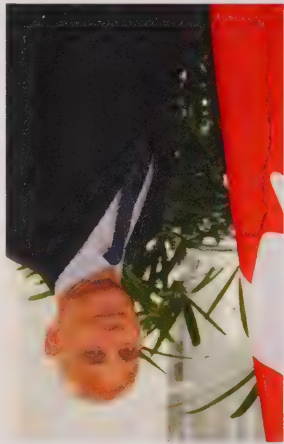
Des fournisseurs ont également communiqué avec moi ou mon bureau pour exprimer leur désarroi relatif à une soumission récemment rejetée. Comme je l'ai mentionné plus tôt, la grande majorité était réaliste et comprenait qu'on obtient parfois des contrats, parfois non. Le résultat du processus concurrentiel n'était pas la source de leur mécontentement. Les fournisseurs trouvaient difficile à accepter que certains ministères refusaient d'expliquer la raison pour laquelle leur soumission avait été rejetée. Certains ministères donnent souvent les renseignements minimaux requis par la politique aux fournisseurs non retenus, soit une lettre de refus les informant du nom de l'entreprise retenue et de la valeur du contrat. Lorsque les fournisseurs appellent un ministre pour demander à comprendre les lacunes de leur soumission afin de ne pas les répéter à l'avenir, on les informe que le ministre considère que la lettre de refus est le débrefage auquel ils ont droit. De nombreux fournisseurs (qui ont investi du temps et de l'argent dans la préparation de leur soumission) estiment que le fait de leur donner la possibilité de comprendre les lacunes de leur soumission est non seulement une pratique exemplaire, mais aussi la bonne chose à faire. Une femme d'affaires m'a signalé ce problème d'une façon qui m'a fait réfléchir. Elle a dit : « Accepteriez-vous que votre enfant échoue dans son bulletin sans tenter de savoir auprès de son enseignant quels domaines il doit travailler? » Il est clair que trop peu de ministères font ce que les fournisseurs estiment être la bonne chose.

On entend souvent des représentants d'entreprise parler de leurs tentatives de présentation d'une soumission et des défis associés à l'obtention de leur premier contrat du gouvernement fédéral. Le processus d'obtention des attestations de sécurité constitue un défi particulièrement difficile pour un certain nombre d'entreprises. Plusieurs préoccupations relatives à ce processus ont été soulevées. Je commencerai par parler d'une préoccupation touchant à un problème qu'un fournisseur a qualifié de « labyrinthe circulaire ». Cette préoccupation a probablement été la mieux décrite par un propriétaire d'entreprise qui est venu me parler après un exposé que j'ai présenté à une chambre de commerce de l'Alberta. L'homme m'a dit qu'il désirait présenter une soumission au gouvernement fédéral depuis longtemps, mais qu'il avait été confronté à un obstacle exaspérant et inattendu. Il a pris le temps de m'expliquer qu'il était incapable de soumissionner parce que son entreprise ne possédait pas l'attestation de sécurité nécessaire et qu'aucun ministre ne voulait parrainer son entreprise en vue de l'obtention de ladite attestation. Il a ajouté que cette situation empêchait les nouvelles entreprises comme la sienne de fournir des biens et des services au gouvernement fédéral et que, par conséquent, le bassin d'entreprises se limitait à celles qui faisaient déjà affaire avec les ministères. D'autres fournisseurs ont souligné le fait qu'il était incompréhensible de pouvoir présenter une soumission auprès de certains ministères qui acceptaient l'attestation de sécurité de leur entreprise, mais de ne pas pouvoir le faire auprès d'autres ministères, parce que ces derniers ne reconnaissaient pas cette attestation de sécurité.

Pour ce qui est du travail effectué pour améliorer le rendement du BOA, comme je l'ai indiqué au début de mon message, les sondages informels



## MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



J'ai le plaisir de présenter le rapport annuel du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement (BOA). Ce rapport présente un résumé des activités entreprises par le BOA au cours de l'exercice 2012-2013.

Le milieu des affaires de l'existence du BOA. En gardant ce défi en tête, le personnel du BOA a entrepris des activités de rayonnement généralisées au cours de la dernière année. Nous avons rencontré des représentants d'entreprises canadiennes provenant de partout au pays par l'intermédiaire des chambres de commerce et des associations de fournisseurs. Lors de ces réunions, nous avons été surpris d'apprendre que la majorité des représentants d'entreprise présents ne connaissaient pas le BOA ni les services qu'il offre. L'ironie est qu'une fois que mon mandat leur a été expliqué, plusieurs ont souligné avoir des mécontentements relatifs aux approvisionnements. Dans la plupart des cas, l'explication du fonctionnement des approvisionnements fédéraux semble régler le problème. Dans d'autres cas, qu'il y a quelque chose qui cloche. Au cours des nombreuses conversations que j'ai eues avec des fournisseurs l'an dernier, trois problèmes de ce genre ont été soulevés à plusieurs reprises.

Comme dans toutes les entreprises, les fournisseurs avec qui j'ai parlé ont connu des succès et des déceptions en ce qui concerne l'obtention de contrats visant la prestation de biens et de services au gouvernement fédéral. Lorsqu'un fournisseur n'obtient pas un contrat, il comprend que, dans le monde des affaires, il y a souvent un concurrent plus expérimenté et qualifié ou offrant un meilleur prix. Comme un propriétaire d'entreprise m'a dit : « On obtient parfois des contrats, parfois non. C'est comme ça que ça fonctionne... mais je ne veux pas être marginalisé ». Cette crainte d'être marginalisé a été soulevée par de nombreux fournisseurs qui ont décrit des situations où leurs soumissions avaient été rejetées par les ministères en raison de lacunes administratives qui, selon eux, étaient sans importance. Voici un exemple type : Un fournisseur potentiel a soumis un appel d'offres pour lequel il devait soumettre le curriculum vitae et les diplômes de ses employés qui s'occuperaient des travaux. Parmi les critères obligatoires, le ministère demandait que les soumissions comprennent l'original et quatre copies de ces documents. Le fournisseur a fourni les curriculum vitae et les diplômes originaux de ses employés auxquels le travail aurait été attribué, mais en raison d'une erreur administrative, il n'avait pas joint les quatre copies de ces documents. Le ministère a jugé que la soumission du fournisseur était non conforme et l'a rejetée. La majorité des gens d'affaires avec qui j'ai parlé semblent comprendre la complexité de l'évaluation des soumissions. D'un côté, une règle est une règle, et ils comprennent qu'il serait difficile pour les ministères d'évaluer le degré de non conformité, l'importance relative ou l'insignifiance des irrégularités relatives aux soumissions. D'un autre côté, ils soulèvent rapidement des préoccupations en ce qui concerne, la plupart du temps, le temps et les coûts importants associés à la préparation de soumissions détaillées de plusieurs pages et souvent très techniques qui seront ensuite rejetées pour des raisons n'ayant



# MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT

# TABLE DES MATIÈRES

2	MESSAGE DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT
6	NOUS SOMMES LÀ POUR VOUS AIDER
10	PROFIL DES COMMUNICATIONS
14	ÉDIFIER
16	Conversations d'un océan à l'autre
18	Au delà de nos frontières
20	FACILITER
23	Contribution à la résolution des différends contractuels
26	ENQUÊTER
27	Examen des plaintes des fournisseurs
28	Résumé de l'enquête
29	Examen des pratiques gouvernementales en matière d'approvisionnement
31	Sommaires des examens des pratiques d'approvisionnement
34	INITIATIVES SPÉCIALES
35	Evaluation formative
35	Evaluation des communications
36	ANNEXE A
37	Bilan des opérations

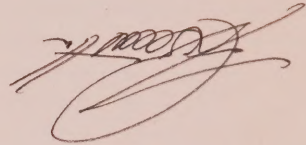


LA MINISTRE DES TRAVAUX  
PUBLICS ET DES SERVICES  
GOUVERNEMENTAUX

Madame la Ministre:

Conformément au paragraphe 22.3(1) de la Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, c'est pour moi un honneur et un plaisir de présenter le rapport annuel du Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement pour l'exercice 2012-2013.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Frank Brunetta  
Ombudsman de l'approvisionnement  
Ottawa, juillet 2013

Bureau de l'ombudsman de l'approvisionnement  
Edifice Constitution Square  
340 rue Albert, 1<sup>er</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1R 7Y6

Sans frais: 1-866-734-5169  
Télécopieur: 1-613-947-9800

Numéro de catalogue: P110 - 2013  
1924-1526

La présente publication est également disponible en  
format électronique:  
[www.boa-opo.gc.ca](http://www.boa-opo.gc.ca)





# 2012-2013

## RAPPORT ANNUEL

### BUREAU DE L'OMBUDSMAN DE L'APPROVISIONNEMENT



Promouvoir l'équité,  
l'ouverture et  
la transparence  
du processus  
d'approvisionnement du  
gouvernement fédéral.

